



Commissie Toekomst Accountancysector  
mevrouw prof.mr. A.T. Ottow, voorzitter  
via digitaal loket / email

Nieuwegein, 17 april 2019

Betreft: inbreng SRA consultatie CTA

Geachte leden van de Commissie Toekomst Accountancysector,

Langs deze weg sturen wij u graag onze inbreng ten behoeve van de toekomst accountancysector (domein wettelijke controle) toe. Aangezien sommige verwijzingen in deze position paper, enkele bijlagen bij het stuk én de onderbouwing (data/feitencomplex) dermate informatie bevatten die wij niet zomaar openbaar willen maken, ontvangt u die per email separaat.

Ten aanzien van de onderbouwing in het kader van onze toezichtactiviteiten en duiding bij het verbeteren van de kwaliteit bij SRA-leden, willen wij u nog het volgende meegeven:

1. Vanaf 2012 is zowel vanuit de Review Commissie als ook vanuit het SRA-bestuur een hardere, strengere koers ingezet om de kwaliteit bij onze leden te verhogen. Op basis van de opgedane ervaringen met het AFM-themaonderzoek (meelopen van SRA-reviewers) en de onderzoeksbevindingen, kregen wij meer inzicht in de wijze waarop de AFM (op dat moment) toetst. Dat inzicht heeft geleid tot beleidsaanpassingen: onder meer stringenter reviews (Review Commissie) en een verplicht kwaliteitsverbeteringsprogramma Samen Beter (Bestuur ism Review Commissie). Dit is terug te zien in de resultaten: een aanvankelijke daling in resultaten door strenger toezicht werd omgezet in stijging in resultaten.
2. Het aantal Wta-vergunninghouders onder SRA-vlag is door de jaren heen gedaald. Sinds de aanvang van het verplichte Samen Beter-traject begin 2014 zijn er verschuivingen geweest: 10 kantoren zijn gefuseerd, 14 kantoren hebben de vergunning ingeleverd en 7 kantoren hebben het lidmaatschap beëindigd. Op dit moment ervaren we een stijging van het aantal vergunninghouders vanwege toetreding van nieuwe leden.
3. De bijgevoegde Jaarverslagen van de Review Commissie geven u meer inzicht in
  - De kwalitatieve bevindingen
  - Het aantal doormeldingen van zogenaamde 'rood gekwalificeerde' (onvoldoende) kantoren aan de AFM en NBA.
4. Bij SRA zien we 'organisatiecultuur' ook als duurzame kwaliteitsfactor. Vandaar dat SRA haar leden verplicht (en op diverse wijzen ondersteunt) om aantoonbaar te werken aan organisatieaspecten die (in)direct bijdragen aan kwaliteitsverbetering. Dit staat ook omschreven in het Kwaliteitsbeleid van de vereniging. De SRA-Cultuurscan en aanverwante programma's en tools (bijvoorbeeld vanuit HR en strategie, en tools als de Kwaliteitsindicator, de Transparantie Monitor) zoomen hier op in. Wij monitoren de resultaten en maken benchmarks op verenigingsniveau. Eerder gaven we de AFM en MCA inzicht in de resultaten van de 0-meting, die u in de presentatie 'Kwaliteit in het niet-OOB-segment & het belang van kwaliteitsgerichte cultuur: SRA Cultuurscan' terugvindt. Op dit moment werken we aan de benchmark en bevindingen van de 1-meting. Mocht u daarvoor belangstelling hebben, dan lichten wij u die uitkomsten graag persoonlijk toe.



Nazending

Het Jaarverslag van de Reviewcommissie over toetsingsjaar 2018 is begin mei gereed. Wij zullen u dit verslag dan toesturen. Op dit moment doen wij ook nog een uitvraag onder 'onze' Wta-vergunninghouders, op basis waarvan wij u nog meer kunnen voeden met harde data en feitencomplex. Zodra dit compleet is - naar verwachting is dat begin mei -, sturen wij u dit nog toe.

Mocht u op basis van de aangeleverde informatie nog vragen of extra toelichting wensen, aarzelt u dan niet om contact met ons op te nemen.

Hoogachtend,

Paul C.J. Dinkgreve RA  
voorzitter

Bijlagen bij Position Paper:

1. Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties; Terug naar de wettelijke basis, SRA (mei 2018)
2. Kwaliteitsbeleid SRA en Kaders bij het Kwaliteitsbeleid SRA
3. Presentatie Kwaliteit in het niet-OOB-segment & het belang van kwaliteitsgerichte cultuur: SRA Cultuurscan
4. Reviewreglement
5. Convenant AFM – SRA
6. (Actualisering) Werkdocument nadere operationele afspraken AFM – SRA
7. Jaarverslag SRA Review Commissie 2016
8. Jaarverslag SRA Review Commissie 2017, aanbiedingsbrief SRA-bestuur, persbericht
9. Persbericht Samen Beter
10. Grafieken Feiten & Cijfers SRA (plus onderliggend Excel-bestand CTA gegevens 15-04-2019)



## POSITION PAPER INTERNETCONSULTATIE COMMISSIE TOEKOMST ACCOUNTANCYSECTOR

Geachte leden van de Commissie toekomst accountancysector,

Als vereniging van 370 accountantskantoren die 30% van de wettelijke controlemarkt bedienen, 193 Wta-vergunninghouders<sup>1</sup> en 541 externe (bij de AFM ingeschreven) accountants<sup>2</sup> vertegenwoordigen, zijn we vanzelfsprekend zeer geïnteresseerd in uw opdracht om 'onderzoek te doen naar en te adviseren over de vraag hoe de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam verbeterd kan worden, welke beleids- of wetwijzigingen daarvoor wenselijk zijn en of die wijzigingen juridisch haalbaar zijn'.<sup>3</sup> Aangezien we als mkb-segment (daar spreken we liever over dan het segment dat wettelijke controles of niet-OOB-opdrachten uitvoert) een zeer eigen karakter hebben, dragen we met deze position paper graag bij aan uw onderzoek.

Met veel belangstelling hebben wij uw Plan van Aanpak gelezen dat u op 1 februari jl. publiceerde. In paragraaf 1 stellen we vragen en plaatsen we enkele kanttekeningen bij het onderwerp en de uitgangspunten van uw onderzoek.

Uw opdracht zoomt in op de structuur van 'de sector'. Aangezien de accountancysector uit veel meer bestaat dan alleen het wettelijke controledomein en de grote (internationale) kantoren die organisaties van openbaar belang (OOB) bedienen, vinden we het essentieel om die 'sector' nader te duiden. Wat is de rol en betekenis van SRA binnen de sector en binnen het wettelijke controledomein? En wat is de rol en functie van het werk dat 193 SRA Wta-vergunninghouders verrichten voor het Nederlandse mkb? Hoe kenmerkt en verhoudt zich dat, juist ook in het kader van uw opdracht om in uw advies ook 'de proportionaliteit van de maatregelen voor de accountancysector en de publieke en private controlecliënten'<sup>4</sup> te betrekken? U leest er meer over in paragraaf 2.

Voor die proportionaliteit van maatregelen is ook segmentering van de markt van belang. Onderwerp van uw onderzoek is de wettelijke controlemarkt: we spreken over zo'n 22.000 opdrachten bij ondernemingen. Daarin vertegenwoordigen de opdrachten van organisaties van openbaar belang, veelal beursgenoteerde organisaties of organisaties die invloed hebben op de kapitaalmarkt, slechts een klein aandeel: 1.100 opdrachten, rond 5% van alle wettelijke controles. Naast de (afgerond) 21.000 wettelijke controles (bij particuliere ondernemingen met personeel) worden ook nog eens zo'n 20.000 vrijwillige controleopdrachten uitgevoerd. In paragraaf 3 kijken we naar de BV Nederland en het maatschappelijke belang en de verantwoordelijkheid van alle ondernemingen met personeel voor hun stakeholders. Ook het Europese/mondiale perspectief nemen we mee.

De instelling van uw Commissie vindt onder meer plaats tegen de achtergrond van de publicatie van het rapport "*Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector*" door de Autoriteit Financiële Markten (AFM). In dat rapport concludeert de toezichthouder op accountantsorganisaties onder meer dat er aanwijzingen zijn dat in de huidige structuur van de sector meerdere bronnen van marktfalen besloten liggen die een negatieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de wettelijke controles die door accountants worden verricht. Het rapport doet voorstellen van kwaliteitsverbeteringsmaatregelen binnen de huidige structuur en verkent tien alternatieve structuurmodellen. In uw opdracht ligt besloten om tenminste het 'audit only-model', de controle van publieke instellingen van

---

<sup>1</sup> Dit aantal is exclusief ballotageleden; Bron: Monitoringgegevens NBA 2019 (betreft data over 2018)

<sup>2</sup> Aantal externe accountants ingeschreven in het register 2018 op basis van de AFM-monitor 2018

<sup>3</sup> Artikel 3.1, Regeling van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2018, 2018-0000224375, Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector

<sup>4</sup> Artikel 3.3d, Regeling van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2018, 2018-0000224375, Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector



overheidswege, en het 'intermediair-model' te betrekken in uw advies. We plaatsen er in paragraaf 4 vanuit ons (mkb-)perspectief enige kanttekeningen bij.

De AFM heeft haar bevindingen gedaan in het licht van het verandertraject waarin de accountancysector momenteel zit.<sup>5</sup> Dit verandertraject is noodzakelijk en vloeit voor een deel voort uit maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het verlies van vertrouwen in autoriteiten en instituties en de roep om meer transparantie.<sup>6</sup> Ook de AFM zelf is via de Wet toezicht accountantsorganisaties ingesteld om vertrouwensherstel in de sector te bewerkstelligen. De hamvraag is nu waarom dit vertrouwensherstel nog steeds stopt en niet hersteld is.

Onze observatie is dat het vertrouwensverlies niet ontstaan is vanwege de kwaliteit van de controle, alhoewel er zeker een verband bestaat met de controlefunctie van de accountant, maar dan heel specifiek. De bevindingen van de AFM zoomen daarop echter in, de toezichthouder triggert op de controletechniek in de dossiers. Vertrouwen stopt onzes inziens, omdat incidenten in de sector juist hun oorsprong vinden in de toezichthoudende functie van de accountant in het kader van fraude, corruptie en (dis)continuïteit. Dé trigger voor vertrouwensverlies vanuit de maatschappij. Zou het kunnen zijn dat de insteek van de toezichthouder niet leidt tot vertrouwensherstel omdat er een mismatch bestaat tussen trigger en aanpak?

In dat kader vindt SRA het van belang om bij een sectoranalyse het hele systeem onder de loep te nemen, ergo de wijze waarop ministerie, toezichthouder, beroepsorganisatie, kantoren, individuele accountant, rechterlijke macht (Accountantskamer) zich tot elkaar relateren en invloed op elkaar uitoefenen. De Verkenning op toezicht van SRA<sup>7</sup> geeft vanuit een juridisch kader - de Wta en haar wetsgeschiedenis - al een eerste inkijk. Hier is ook een link te leggen met de proportionaliteit van maatregelen voor de accountancysector. In paragraaf 5 zoomen we hierop in.

Deze position paper geeft, naast genoemde feiten en cijfers, vanzelfsprekend ook onze visie. Expliciete onderbouwing van beide invalshoeken vindt u zowel in de tekst alsook in de voetnoten en bijlagen terug.

@SRA, 17 april 2019, Nieuwegein

---

<sup>5</sup> Toelichting bij de Regeling van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2018, 2018-0000224375, Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Herman Van Rompuy, compliance & integriteit, augustus 2017 '*Sterke hang naar authenticiteit in wereld waar daar te weinig van is*'; of alle publicaties van Rachel Botsman, University of Oxford, Saïd Business School.

<sup>7</sup> Zie bijlage: *Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties; Terug naar de wettelijke basis*, SRA (mei 2018)

## Inhoudsopgave

§ 1. Plan van aanpak	4
§ 2. Duiding van 'de sector'	7
- Plaatsbepaling SRA	7
- Kwaliteit verbeteren in het mkb-segment	8
- Onze rol en functie voor BV Nederland	10
- Eigenheid accountantskantoren in het mkb-segment	12
§ 3. Duiding van 'de markt'	14
- Europees kader	15
§ 4. Marktfalen ~ kanttekeningen vanuit mkb-perspectief	17
- Wat is kwaliteit?	17
- Kwaliteit verbeteren binnen de huidige marktstructuur	18
Vraagzijde markt	18
- Marktmodel wettelijke controle	19
Verdienmodel	20
Partnermodel	21
Bedrijfsmodel	23
Aanbodzijde markt	24
- Mogelijke kwaliteit verbeterende maatregelen	24
- Verkenning van alternatieve structuurmodellen	29
- Kanttekeningen bij de tien alternatieve structuurmodellen	29
1. Model Audit only	29
2. Intermediair model	30
3. Rijksaccountant	31
4. FSI model	31
5. Afschaffen van de wettelijke controle	32
6. De gebruiker bepaalt	33
7. Audit Quality indicators	33
8. Joint Audit	33
9. Begrenzen marktaandeel Big 4	34
10. Corporate model	34
§ 5. Op zoek naar vertrouwensherstel	35
- Het belang van toezicht	36
- Toezichtmodel SRA uitgewerkt	37
- Zienswijze ten aanzien van toezichtmodel	38
- Niet-OOB-segment en AFM	38

## Bijlagen

- Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties; Terug naar de wettelijke basis, SRA (mei 2018)
- Kwaliteitsbeleid SRA en Kaders bij het Kwaliteitsbeleid SRA
- Presentatie Kwaliteit in het niet-OOB-segment & het belang van kwaliteitsgerichte cultuur: SRA Cultuurscan
- Reviewreglement
- Convenant AFM – SRA
- (Actualisering) Werkdocument nadere operationele afspraken AFM – SRA
- Jaarverslag SRA Review Commissie 2016
- Jaarverslag SRA Review Commissie 2017, aanbiedingsbrief SRA-bestuur, persbericht
- Persbericht Samen Beter
- Grafieken Feiten & Cijfers SRA (plus onderliggend Excel-bestand CTA gegevens 15-04-2019)

## § 1. Plan van aanpak

Voordat we ingaan op de relevantie van uw onderzoek voor SRA, plaatsen we enige kanttekeningen en stellen we vragen bij uw Plan van Aanpak.

1. Onderwerp van uw onderzoek is de kwaliteit van de wettelijke controles, waarbij gerefereerd wordt aan het maatschappelijke belang van de accountantscontrole: 'een onafhankelijk oordeel geven over de financiële verantwoording zodat derden daarop mogen vertrouwen'.<sup>8</sup>

Onze vragen gaan over het begrip 'onafhankelijk oordeel':

- a. Hoe duidt de Commissie het begrip 'onafhankelijk oordeel'?
- b. Hoe verhoudt dit begrip zich ten aanzien van de VGBA, de gedrags- en beroepsregels van de accountant volgens uw Commissie? Meer specifiek artikel 2.2: Teneinde invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid als accountant om te handelen in het algemeen belang, houdt de accountant zich aan de volgende fundamentele beginselen: professionaliteit, integriteit, objectiviteit, vakbekwaamheid en zorgvuldigheid en vertrouwelijkheid (Zie T2)? Het begrip 'onafhankelijkheid' wordt hierin niet genoemd.
- c. Is de Commissie het met ons eens dat het begrip 'objectiviteit' een andere connotatie heeft dan het begrip 'onafhankelijkheid'?
- d. Is hier sprake van maatschappelijke begripsverwarring en moeten we - gezien de wettelijke opdracht en invulling ervan door de accountant - juist spreken van 'objectief oordeel'?
- e. Wanneer stakeholders, het maatschappelijk verkeer, een 'onafhankelijk oordeel' verwachten binnen de huidige structuur waarop de wettelijke controle wordt aangevlogen (via het privaatrecht en volgens het principe 'de vervuiler betaalt'), ligt hier dan niet een kern van een enorme verwachtingskloof?

2. Uw opdracht 'omvat zowel de controle op organisaties van openbaar belang (OOB's) die worden uitgevoerd door de grote accountantsorganisaties, als de wettelijke controle op niet-OOB's die ook door kleinere accountantskantoren worden uitgevoerd'.<sup>9</sup>

Onze vragen betreffen het volgende:

- a. Uw opdracht spreekt over de '(wettelijke) controle' op ondernemingen. Wat verstaat uw Commissie daaronder: gaat het om het 'product' controle, de verantwoording die tot uiting komt in de verklaring? Of gaat het de Commissie ook om het 'toezicht' dat de accountant uitoefent op de onderneming?<sup>10</sup> En zou dat aspect noodzakelijkerwijs juist ook onderwerp van onderzoek moeten zijn?
- b. Hoe gaat de Commissie in haar onderzoek om met de proportionaliteit die besloten ligt in de Wet Toezicht accountantsorganisaties? Meer specifiek verwijzen we naar artikel 48a, lid4: *De beoordeling, bedoeld in het derde lid, is passend en evenredig ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie. Bij de beoordeling van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij middelgrote ondernemingen, bedoeld in [artikel 397, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek](#), wordt er rekening mee gehouden dat de internationale controlestandaarden, bedoeld in artikel 26 van de richtlijn, worden toegepast op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt.*<sup>11</sup>
- c. Is de Commissie het met ons eens dat de primaire verantwoordelijkheid voor de verantwoording van een onderneming, rust bij de onderneming?

3. Uw opdracht is primair gericht op maatregelen die betrekking hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle. Een accountant verricht ook diensten zonder dat daaraan een wettelijke accountantscontroleverplichting ten grondslag ligt. De kwaliteit van dit type werkzaamheden valt buiten het bereik van de onderzoeksopdracht.

<sup>8</sup> Plan van aanpak; onderzoek Commissie Toekomst Accountancysector, 2. Het onderwerp van onderzoek.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Zie pagina 10 en 11 over de rol en functie van de accountant: toezichhouden en controleren.

<sup>11</sup> Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019468/2019-02-01#Hoofdstuk5>.

Onze vragen zijn:

- a. Hoe kijkt de Commissie aan tegen de vrijwillige controleopdrachten, waarop dezelfde regelgeving (standaarden) van toepassing is als op wettelijke controleopdrachten en waarop nu geen toezicht plaatsvindt – althans geen toezicht in dezelfde vorm?
- b. Gezien de maatschappelijke waarde die het bedrijfsleven en zijn stakeholders hechten aan deze vrijwillige controleopdrachten dan wel verantwoordingen, is het dan maatschappelijk aanvaardbaar dat deze opdrachten buiten de scope van de onderzoeksopdracht vallen?
- c. Of anders gesteld, vanuit een juridisch oogpunt: Artikel 3 van de Wta vermeldt dat 'Bij algemene maatregel van bestuur, op voordracht van Onze Minister en Onze Minister wie het mede aangaat, kunnen vrijwillige controles worden aangewezen waarop deze wet van toepassing is'.<sup>12</sup>  
Zou gezien het belang en de toegevoegde (maatschappelijke en economische) waarde van verantwoordingen, de onderzoeksopdracht in dat kader niet moeten worden uitgebreid?

4. Op pagina 2 zoomt het Plan van Aanpak in op de thema's in de advisering. Thema iv gaat over de proportionaliteitstoets, waarbij een van de onderdelen is te onderzoeken of een voorgestelde oplossing op zichzelf weer (onevenredige) negatieve gevolgen heeft. Zo wijst de toelichting bij de instellingsregeling op het effect van een beoogde kwaliteitsverhoging op de kosten van de jaarrekeningcontrole en op de administratieve lasten.

Onze vragen betreffen de kosten van de jaarrekeningencontrole en de administratieve lasten:

- a. Is de Commissie - gezien de werking van Boek 2, Burgerlijk Wetboek - het met ons eens dat de primaire verantwoordelijkheid voor de verantwoording van een onderneming rust bij de onderneming? Vloeit hier dan ook niet uit voort dat een onderneming zelf (de vervuiler) voor haar eigen toezicht en controle moet betalen?
- b. Administratieve lasten ontstaan wanneer 'overbodige, niet-gesynchroniseerde regelgeving overbodige kosten veroorzaakt'. Hoe kan het toevoegen van waarde aan het economisch en maatschappelijk verkeer (middels verantwoordingen) in dat kader gezien worden als een administratieve last?

5. Volgens het Plan van aanpak neemt u de publieke taak van de accountant als uitgangspunt. Dit betekent dat het onderzoek in wezen is gericht op beantwoording van de vraag: Hoe kan beter worden geborgd dat de accountant op een adequate wijze doet (volgens de standaarden van de beroepsgroep<sup>13</sup>), wat op grond van de publieke taak van hem wordt verlangd? De zogenoemde prestatiekloof. De vraag of de accountant meer zou moeten doen dan thans op grond van de publieke taak wordt vereist (de zogenoemde verwachtingskloof), en de vraag of de (publieke) taak van de accountant zou moeten worden uitgebreid, vormen niet de kern van het onderzoek van de Commissie.

Onze vragen betreffen het feit dat de verwachtingskloof niet (mede) centraal staat in uw onderzoek:

- a. De Wet toezicht accountantsorganisaties (en daarmee de AFM als externe toezichthouder) is in 2006 ingesteld om het vertrouwensverlies in de accountancysector te herstellen, om: *'gestalte te geven aan een gerechtvaardigd herstel van het vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen'*.<sup>14</sup>  
Ook de accountancysector zelf is vanaf 2014 aan de slag. Toch is na respectievelijk dertien en vijf jaar het vertrouwen in de sector niet hersteld. Waarom is de sector in de publieke opinie al zo lang aan het aanmodderen? Onze observatie is dat de trigger en aanpak van de toezichthouder zich richten op de controle(techniek) en dat de maatschappij en stakeholders bij de sector zich juist laten triggeren door incidenten gerelateerd aan fraude, corruptie en (dis)continuïteit.
- b. Is de Commissie ervan overtuigd dat de kern van dat vertrouwensherstel zit in betere borging van de prestatie die de accountant levert? Is het vertrouwensherstel te koppelen aan de (hogere) kwaliteit van de wettelijke controle? Of is het vertrouwensherstel juist te koppelen aan de verwachtingskloof, namelijk op de thema's rond toezicht van de accountant (fraude,

<sup>12</sup> Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019468/2019-02-01>

<sup>13</sup> Zie ook in dat kader, onze vragen bij punt 1.

<sup>14</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003±2004, 29 658, nr. 3, Memorie van Toelichting, pagina 1.

corruptie en (dis)continuïteit), waar alle maatschappelijke discussies over de accountant om lijken te draaien? Bestaat er een mismatch in het toezichtmodel?

- c. Als het draait om de kwaliteit van de wettelijke controle: hebben fouten in de controle invloed op het oordeel dat de accountant zich vormt over de hele onderneming?

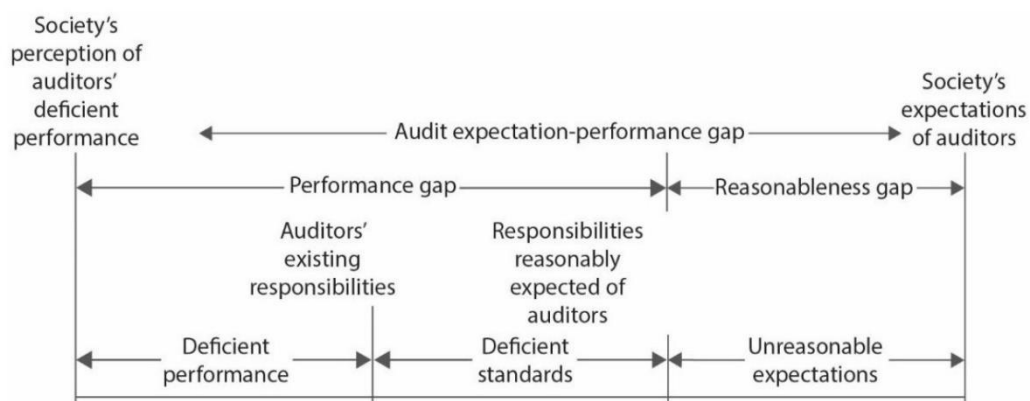
De insteek van de controle is gericht op de vraag of de gepresenteerde cijfers door de onderneming een getrouw beeld geven van de stand van zaken bij de onderneming. De accountant is - volgens zijn standaarden en de bepalingen in de Wta - niet actief op zoek naar fraude en corruptie.<sup>15</sup>

In dit kader plaatst het SRA-bestuur de volgende kanttekening:

Wij maken ons ernstige zorgen over het feit dat de verwachtingskloof niet mede centraal staat en onderdeel is van uw onderzoek. Onzes inziens ligt er nu een unieke kans om het probleem van dit deel in de sector goed te duiden, en het vertrouwensverlies met een gefundeerd en evenwichtig pallet aan maatregelen om te buigen en te herstellen.

Om de vertrouwenscrisis structureel op te lossen, is het van belang om vooraf geen elementen uit te sluiten en voor alles onderzoek te doen naar de kern van het probleem. Aangezien schandalen, twijfels en discussies over de rol en functie van de accountant altijd draaien om het falen van de accountant in zijn toezichhoudende rol (bij fraude, corruptie, (dis)continuïteit en faillissement), moet de volgende vraag toch ook centraal staan: komt dat falen van de accountant door prestatie en/of door verwachting, gezien vanuit de huidige wet- en regelgeving?

Onzes inziens is een analyse van de rol en functie op beider opdrachtniveau (controle van OOB's en niet-OOB's, juist vanwege proportionaliteit en andere invulling van de toezichtstructuren<sup>16</sup>) een eerste vereiste.



Verwachtingskloof nader gespecificeerd (uit Porter et al, 2012)

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 26 Wta, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019468/2019-02-01#Hoofdstuk3>

<sup>16</sup> Zie pagina 10 en 11 over de rol en functie van de accountant: toezichhouden en controleren.



## § 2. Duiding van ‘de sector’

### Plaatsbepaling SRA

Nederland telt zo'n 2000 accountantspraktijken, waarvan rond de 1500 eenmanspraktijken die alleen het kleine mkb bedienen. SRA is de grootste vereniging van accountantskantoren. Onze leden zijn werkzaam in het mkb en voeren veelal een gemengde praktijk. Met multidisciplinaire dienstverlening bedienen zij tezamen meer dan 55% van de Nederlandse mkb-bedrijven met personeel: van wettelijke en vrijwillige controleopdrachten, samenstellingsopdrachten tot fiscaal of juridisch advies. SRA-kantoren verdienen ongeveer 85-90% van hun omzet met het verlenen van andere diensten dan de wettelijke controle.

De wettelijke controlemarkt wordt bediend door 283 kantoren<sup>17</sup> die over een Wta-vergunning beschikken: Big 4 en Next 5<sup>18</sup> (met een plus voor het controleren van OOB's), 81 zogenaamde NBA-kantoren<sup>19</sup> en 193 SRA-kantoren. De top 30 accountantskantoren bestaat uit 20 SRA-kantoren.

De 193 SRA-kantoren met Wta-vergunning voeren samen 6474 wettelijke controleopdrachten en 6863 vrijwillige controleopdrachten<sup>20</sup> uit.

Van de 1331<sup>21</sup> externe accountants die werkzaam zijn in de wettelijke controlemarkt zijn er 541 (indirect) verbonden aan SRA.

Als belangrijke speler op die wettelijke controlemarkt (30% marktaandeel) vindt SRA het van belang om de kwaliteit van werk op niveau te brengen en te houden. Dit is allereerst een verantwoordelijkheid van accountantsorganisaties en externe accountants en daarmee van belang voor de SRA als vertegenwoordigende organisatie.<sup>22</sup>

Toezicht is daarbij een belangrijk instrument, evenals andere (rand)voorwaarden die maken dat accountants binnen de accountantskantoren goed hun werk kunnen doen.



<sup>17</sup> Op basis van de vermelde aantallen uit het AFM Register Accountantsorganisaties, april 2019

<sup>18</sup> Met het aangekondigde inleveren van de vergunning voor de controle van OOB-opdrachten door Grant Thornton en Accon AVM, zullen dat naar verwachting vanaf juni 2019 zeven kantoren zijn.

<sup>19</sup> De vergunning-houdende kantoren die onder NBA-toezicht vallen voeren een zeer klein aantal controles uit.

<sup>20</sup> Bron: Monitoringgegevens NBA 2019 (betreft data over 2018)

<sup>21</sup> Aantal externe accountants ingeschreven in het register 2018 op basis van de AFM-monitor 2018.

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer der Staten-Generaal, kst 29 658-3, Memorie van Toelichting Wta, Artikel 16 (pagina 51), en referentie op pagina 38 en 41. Met op de laatst vermelde pagina: "In concreto betekent dit dat aansluiting bij de overkoepelende organisatie SRA – als «backoffice» voor kleinere kantoren – als verlichtende factor kan gelden. Tegelijkertijd zullen in het wetsvoorstel en in de dagelijkse praktijk zwaardere eisen gesteld worden aan de accountantsorganisaties die organisaties van openbaar belang controleren".



Kwaliteit heeft altijd vooropgestaan bij SRA. In 1994 startte SRA als eerste speler in accountancyland met reviews; het voldoen aan wet- en regelgeving was (en is) voorwaarde voor toetreding tot onze club. Na het verkrijgen van het lidmaatschap wordt elk SRA-kantoor steeds en periodiek via diverse instrumenten getoetst en gemonitord. Met onder meer de uitbreiding naar de toetsing van fiscale processen en kwaliteitsbeheersing in 2012 omvat de SRA-Review de volledige dienstverlening van het accountantskantoor. Daarin is SRA uniek.

Tijdens deze reviews worden de opzet en werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing bij de SRA-kantoren onder de loep genomen, evenals de kwaliteit van dossiers. Centraal daarbij staat de vraag of de accountantsorganisatie bij al haar dienstverlening voldoet aan wet- en regelgeving. De toetsingen worden uitgevoerd door een onafhankelijke commissie met objectief oordeel en eigen taken, verantwoordelijkheden en doelen: de SRA Reviewcommissie.<sup>23</sup>

Het toetsingsconcept van SRA heeft model gestaan voor de opzet van een reviewsysteem bij de toenmalige beroepsorganisaties. Vanaf 1997 (NIVRA) en 2000 (NOvAA) is SRA geaccrediteerd door de beroepsorganisatie (nu NBA), om toetsingen te verrichten op de domeinen vrijwillige controle, samenstelopdrachten, beoordelingsopdrachten en overige accountantsopdrachten. SRA heeft met de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in 2006 (na de invoering van de Wet toezicht accountantsorganisaties) een convenant gesloten voor de toetsingen in het domein van de wettelijke controles.<sup>24</sup> Beroepsorganisatie NBA, waar individuele professionals lid van zijn, sloot in 2012 een convenant met de AFM dat per 1 januari 2013 in werking trad.

Sinds 2012 kent SRA ook een convenant met Bureau Financieel Toezicht (BFT) en toetst of de SRA-leden voldoen aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De SRA Reviewcommissie is verantwoordelijk voor de toetsingen en stemt deze af met voornoemde samenwerkingspartijen. In de bijlagen vindt u kwantitatieve gegevens en de Jaarverslagen 2016 en 2017.

#### Kwaliteit verbeteren in het mkb-segment

Met de komst van de externe toezichthouder werd de accountancywereld opgeschud. Sinds 2012 rapporteert de AFM over noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen en haperend vertrouwen in de sector. Na de uitkomsten van een AFM-themaonderzoek bij SRA-kantoren met een Wta-vergunning, nam het SRA-bestuur zelf het initiatief tot Samen Beter, een verplicht kwaliteitsprogramma: het meten en - indien nodig - verbeteren van de kwaliteit bij alle SRA-leden met een AFM-vergunning. Hiermee introduceerde het SRA-bestuur een nieuw instrument voor het aanjagen van met name vaktechnische kwaliteit.

Bovendien verschoof de laatste jaren ook de focus in denken over kwaliteit: niet alleen het toepassen van vaktechniek en het naleven van gedrags- en beroepsregels dragen bij aan kwaliteit en kwaliteitsperceptie, maar ook andere kwaliteitsindicatoren zoals een kwaliteitsgerichte organisatiecultuur en -structuur spelen daarbij een rol. Dit geldt vanzelfsprekend voor het volledige dienstverleningspakket van alle SRA-kantoren. In dat kader besloot het SRA-bestuur in oktober 2017 om de scope van het SRA-Kwaliteitskeurmerk te verbreden. In 2018 werkte het SRA-bestuur vanuit haar kwaliteitsvisie en -ambitie de standpunten ten aanzien van kwaliteit, kwaliteitsbeheersing en kwaliteitsborging bij haar leden verder uit. Eind 2018 riep SRA de sector op te komen tot een nieuw 'Ethisch Reveil', waarbij een cultuur van duurzaamheid en verantwoord ondernemen centraal staat, gekoppeld aan een nieuw normbesef, een responsible compliance.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Het Reviewreglement is vastgelegd in een notariële akte. Zie Bijlagen.

<sup>24</sup> Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2012/sep/convenant-nba-afm>; In 2011 werd dit convenant geëvalueerd en gecontinueerd.

<sup>25</sup> Zie de Bijlagen voor het SRA-kwaliteitsbeleid en de Kaders (inhoudelijke overwegingen) voor het SRA-kwaliteitsbeleid; Voor het pleidooi te komen tot een nieuw Ethisch Reveil verwijzen we naar <https://www.sra.nl/belangenbehartiging/nieuws/sra-roept-op-tot-ethisch-reveil-in-de-sector>

Het Kwaliteitskeurmerk van SRA ziet op alle aspecten van de dienstverlening die SRA-kantoren aanbieden. Convenantspartijen als de AFM, BFT of de Belastingdienst willen op basis van geleverde kwaliteit met SRA samenwerken. Klanten en hun stakeholders kunnen erop vertrouwen dat SRA-leden duurzame kwaliteit leveren en continu investeren in kwaliteitsverbeteringen. Het SRA-kwaliteitskeurmerk is dan ook een dynamisch keurmerk: het wordt telkens opnieuw geladen. Het SRA-bureau (backoffice) zet zich in om de kwaliteit bij haar leden, samen met de leden op kwalitatief goed en juist peil te houden. Zo willen we kwaliteit verankeren binnen de SRA-kantoren en de vereniging, en kunnen 'kleine kantoren' ook 'groot' zijn.

SRA wil naast kwaliteitsverhoging bij haar leden, samen met beroepsorganisatie NBA de kwaliteit binnen de sector bevorderen. Nadat de NBA-werkgroep Toekomst Accountancy haar rapport *In het publiek belang*<sup>26</sup> uitbracht, werd vanuit SRA-geledingen het initiatief genomen om dit rapport door te vertalen en schaalbaar te maken voor het segment dat niet-OOB-opdrachten uitvoert. De werkgroep niet-OOB-accountantsorganisaties publiceerde in oktober 2015 het rapport *In het Publiek belang; het kan echt beter! Naar een verbeterde controlepraktijk voor niet-OOB-accountantsorganisaties*.<sup>27</sup> Dit rapport nam de oorzakenanalyse en maatregelen uit het rapport *In het Publiek Belang* als uitgangspunt. De aandacht werd eveneens vooral gericht (niet op de individuele accountant, maar) op de accountantsorganisatie.

Gezien het duidelijke onderscheid in proportionaliteit, aard en omvang van de gecontroleerde (veelal dga-situatie) én de proportionaliteit, aard en omvang van de accountantsorganisatie zoals die zijn uitgewerkt in de Wta<sup>28</sup>, heeft de werkgroep niet-OOB-accountantsorganisaties werk gemaakt van een eigen oorzakenanalyse: elke maatregel is tegen het licht gehouden, de vraag is gesteld welke negatieve prikkel wordt weggelaten, de vraag is gesteld of de negatieve prikkel voorkomt in het mkb-segment, de vraag is gesteld of er eventuele andere negatieve prikkels voorkomen, de vraag is gesteld of er eventuele andere maatregelen genomen zouden moeten worden, en de maatregelen zijn schaalbaar en daarmee toepasbaar gemaakt voor het mkb-segment.<sup>29</sup>

Kortom, steeds is bezien en geanalyseerd waarom, hoe en welke maatregel kan bijdragen aan een verhoogde controlekwaliteit in het specifieke mkb-segment. In dat kader heeft de werkgroep een aantal additionele elementen aan de oorzakenanalyse toegevoegd. Mede op grond daarvan zijn ook additionele maatregelen voorgesteld. Zo levert volgens de werkgroep bijvoorbeeld het beleid van 'gelijke monniken, gelijke kappen' binnen de organisatiestructuur een belangrijke bijdrage aan kwaliteitsbevordering: het draagt bij aan een cultuur waarin equity partners (en anderen) elkaar aanspreken op kwaliteit. Het voorgestelde periodieke assessment van het bestuur en equity partners is een van de wegen waarlangs dit risico wordt beheerst.

Het aanjagen van de kwaliteit in de sector moet komen vanuit de kantoren. De basis daarvoor ligt immers bij de kwaliteitsbeheersingssystemen en het kwaliteitsmanagement door bestuurders en beleidsbepalers bij de kantoren. Dat maakt samenwerking tussen de beroepsorganisatie NBA (die ziet op de individuele accountant) en accountantsorganisaties noodzakelijk. Vandaar dat SRA naast de negen grote accountantsorganisaties juist vanwege de noodzakelijke segmentatie en het specifieke mkb-karakter zitting heeft in de Stuurgroep Publiek Belang van de NBA. De Stuurgroep Publiek belang heeft tot taak een verdere impuls te geven aan de duurzame kwaliteitsverbetering van de wettelijke controle.

---

<sup>26</sup> Rapport *In het Publiek belang; Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole*. Werkgroep Toekomst Accountancy, NBA (september 2014)

<sup>27</sup> Zie voor het rapport: [https://www.nba.nl/globalassets/projecten/in-het-publiek-belang/nba\\_in\\_het\\_publiek\\_belang\\_het\\_kan\\_echt\\_beter\\_niet-OOB-maatregelen.pdf](https://www.nba.nl/globalassets/projecten/in-het-publiek-belang/nba_in_het_publiek_belang_het_kan_echt_beter_niet-OOB-maatregelen.pdf)

<sup>28</sup> Zie Wet toezicht accountantsorganisaties, artikel 48a, lid 4: *De beoordeling, bedoeld in het derde lid, is passend en evenredig ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie. Bij de beoordeling van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij middelgrote ondernemingen, bedoeld in artikel 397, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, wordt er rekening mee gehouden dat de internationale controlestandaarden, bedoeld in artikel 26 van de richtlijn, worden toegepast op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt.*

<sup>29</sup> Zie doorklik naar 'specifieke duiding', SRA Dossier In het publiek belang: <https://www.sra.nl/dossiers/in-het-publiek-belang>.

### Onze rol en functie voor BV Nederland<sup>30</sup>

De 370 SRA-leden bedienen tezamen 55% van het Nederlandse mkb. Dat is, gezien de aantallen en de toegevoegde waarde van mkb-bedrijven in de Nederlandse economie, een aanzienlijk belang. Hoe relateert dit belang zich tot de betekenis van ons werk als accountants?

De wereld om ons heen verandert vanuit divers oogpunt rap. Dat geldt echter niet voor onze rol en functie als professionals, werkzaam bij een accountantskantoor. Alhoewel deze rol en functie tegenwoordig ook vanuit andere invalshoeken bekeken worden, (bijvoorbeeld vanuit de wijze waarop wij onze eigen accountantspraktijken organiseren), of anders qua vorm worden ingevuld, spitst de betekenis van ons werk zich toe op de vraag: Waarom zijn verantwoordingen door ondernemingen - in welke vorm dan ook - noodzakelijk, ongeacht wie dat uitvoert?

Als een ondernemer zakendoet met iemand anders, dan wil hij of zij er zeker van zijn dat het ook veilig is om zaken met die ander te doen. Als blijkt dat die (rechts)persoon zijn aansprakelijkheid heeft verbijszonderd naar een aparte entiteit, dan wordt de behoefte aan veilig zakendoen dringender; in die situatie blijkt dat er in een voorkomend geval bij de persoon wel wat te halen zou zijn geweest, maar bij de entiteit waarmee zakengedaan wordt niet.

Ondernemers willen gewoonweg graag zakendoen met partijen waarvan zichtbaar is hoe hun 'financiële' goedheid in elkaar steekt. In het verleden is daarom de centrale vraag gesteld: hoe krijgen we inzicht in entiteiten die separaat staan van natuurlijke personen? Dit is geregeld in het Burgerlijk Wetboek, dat onder meer gaat over verantwoording afleggen door rechtspersonen. Het is heel evident om in het achterhoofd te houden dat het hier gaat om privaatrecht (dus tussen burgers onderling) en niet om publiek recht (tussen overheid en burgers).

Koppelen we de bovengenoemde behoefte aan veilig/betrouwbaar zakendoen aan het mensbeeld dat mensen van nature geen engelen zijn<sup>31</sup>, dan is vanuit zowel politiek als bedrijfsmatig oogpunt meer nodig om dat voor elkaar te krijgen. Daarom is ook bij wet geregeld dat een vorm van controle op verantwoordingen noodzakelijk is, en om de verantwoording zo betrouwbaar mogelijk tot stand te laten komen.



<sup>30</sup> Infographics zijn samengesteld door MKB-Nederland <https://www.dagvandeondernemer.nl/toolkit/infographic/>

<sup>31</sup> Lezing prof. dr. A.A.M. Kinneking tijdens de Accountantsdag 2011.

[https://www.accountant.nl/globalassets/accountant.nl/accountantsdag/accountantsdag\\_2011\\_lezing\\_kinneking.pdf](https://www.accountant.nl/globalassets/accountant.nl/accountantsdag/accountantsdag_2011_lezing_kinneking.pdf)

Dit is het ontstaan, het bestaansrecht en de kadering van verantwoordingen in een nutshell. Het toevoegen van geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en zekerheid (vergroten trap) aan verantwoordingen ontstaat vanzelfsprekend niet vanzelf. Als iemand wordt aangesteld om dat vast te stellen, een 'poortwachter voor een gezond bedrijfsleven', dan is het logisch (en noodzakelijk) dat er eisen worden gesteld aan de mensen die daarvoor tekenen. Zie hier dan ook het bestaan en ontstaan van de accountant, met bevoegdheden en daarbij behorende wetgeving.

### **Toezichthouden en controleren**

De wezenlijke oorspronkelijke kenmerken van het werk van de accountant, draaien om toezichthouden en controleren. De accountantsfunctie is ontstaan vanwege fraude, het Pincoffs schandaal. Juist het risico op fraude en faillissement maakte toezicht (let op het woord: *toezicht*) op het handelen van de onderneming en op de continuïteit van de onderneming noodzakelijk. De accountant verwierf hiermee als persoon, vanuit zijn professional judgement, de functie van poortwachter binnen het economisch en maatschappelijk verkeer.

De mogelijkheid om leiding en eigendom van de onderneming te scheiden, veroorzaakte dat de toezichthoudende rol van de accountant werd uitgebreid met een andere functie: die van controleur. De beperking van aansprakelijkheid - of het gezamenlijk lopen van aansprakelijkheid - binnen het economisch verkeer is immers de grondslag voor controle op verantwoordingen. De vraag of de verantwoording juist (getrouw) is, de controlerende functie, wordt zichtbaar in de verklaring van de accountant bij de jaarrekening.

Beide functies worden nu verenigd in wat we noemen de vertrouwenspersoon in het maatschappelijk verkeer. Opvallend daarbij is dat de invulling van de rol van de vertrouwenspersoon verandert naarmate de omvang van de onderneming toeneemt. In het mkb is het vanzelfsprekend dat de accountant - met de hele organisatie van de gemengde praktijk achter zich - de ondernemer begeleidt in alle fasen van de onderneming: de accountant begeleidt vanuit een toezichthoudende, soms zelfs opvoedende rol op het terrein van wet- en regelgeving, fraude, continuïteit of bijvoorbeeld vanuit duurzaamheidsdoelstellingen. En de accountant begeleidt vanuit zijn controlerende functie: klopt de verantwoording?

Maar veranderen ondernemingen in aard en omvang, dan ontstaat een andere situatie: met de introductie van Raden van Commissarissen en Auditcommissies wijzigt de toezichthoudende taak van de accountant. Kijken we naar het OOB-segment, dan is de controlerende functie daar steeds meer centraal komen te staan. Met de nadruk op die controlerende functie van de accountant én de verklaring, hebben we ons in de perceptie van velen de toezichtfunctie laten ontglippen. Zie hier ook het ontstaan van de maatschappelijke verwachtingskloof en prestatiekloof ten aanzien van ons werk. Meer en beter communiceren over wat wij, ook in het mkb, doen ten aanzien van onze toezichthoudende functie, is de enige route om die kloven te dichten.

Als het gaat om de kwaliteit van de verantwoordingen van bedrijven is het evident dat degenen die deze kwaliteit toetsen, zelf ook aan hoge kwaliteitseisen moeten voldoen. Dat is ook publiek belang. Uit de vijf fundamentele beginselen<sup>32</sup> die voor accountants en alle andere werkzame professionals binnen het accountantskantoor gelden, kan dan ook worden afgeleid dat zij aan die hoge kwaliteitseisen moeten en willen voldoen. En daarover transparant verantwoording willen afleggen.

<sup>32</sup> Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA), artikel 2.1: Teneinde invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid als accountant om te handelen in het algemeen belang, houdt de accountant zich aan de volgende fundamentele beginselen: professionaliteit, integriteit, objectiviteit, vakbekwaamheid en zorgvuldigheid, vertrouwelijkheid.

Zonder het toevoegen van geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en zekerheid aan verantwoordingsituaties (financieel en niet-financieel) in het bedrijfsleven kan de economie niet draaien. Economie is geen exacte wetenschap, maar een gedragswetenschap. Ondernemers, toeleveranciers, afnemers, aandeelhouders, personeel, financiers of de Belastingdienst (stakeholders) willen weten of het mogelijk is om betrouwbaar zaken te doen. Wij voegen dat toe, in diverse vormen, zodat daarmee ook de economie beter kan functioneren.

### Eigenheid accountantskantoren in het mkb-segment

Vanuit een professioneel-kritische houding is het de rol van de accountant om anderen *objectief* te ondersteunen en te faciliteren om beslissingen te nemen in het economisch en maatschappelijk verkeer – op basis van feiten, inzichten, risicoanalyses en integriteit. Zoals hierboven vermeldt is het in het mkb (niet-OOB-segment) vanzelfsprekend dat de accountant de ondernemer begeleidt in alle fasen van de onderneming: de accountant begeleidt de onderneming vanuit een toezichthoudende, soms zelfs opvoedende rol op het terrein van wet- en regelgeving, fraude, continuïteit of bijvoorbeeld vanuit duurzaamheids-doelstellingen. Deze rol kent een preventief element, zonder dat de accountant op de stoel van de ondernemer of bestuurder gaat zitten. Én de accountant begeleidt de onderneming vanuit zijn controlerende functie: klopt de verantwoording?

In het mkb-segment, met een redelijk gesloten (maar wel grote en benoembare) kring van belanghebbenden, lopen transparantielijnen anders en zit de accountant veel dichtter op de onderneming. Met name waar het gaat om de toezichthoudende rol.<sup>33</sup> Met advies en begeleiding in het kader van toezicht op continuïteit, fraude en corruptie kan een onderneming (ondernemer) kwalitatief sterker worden. Door korte- en langetermijnbeleid in evenwicht te brengen, kan de onderneming de toets (vanuit de controlerende functie) van de accountant doorstaan. Zo komen de toezichthoudende en controlerende functie van de accountant samen: die symbiose is noodzaak.

De certificerende bevoegdheid van de accountant zorgt ervoor dat stakeholders kunnen bouwen op zijn professionele, objectieve oordeel. Zijn oordeel, 'geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en zekerheid', voegt waarde toe aan het economisch verkeer. Dat leidt immers tot kostenbesparing, beheersing van administratieve lasten en risicomangement. Bij de onderneming én in de verschillende ketens. De accountant biedt betrouwbaarheid van financiële informatie voor diverse stakeholders (onder meer banken, financiers, Belastingdienst, overheid). Daar waar banken willen besparen op monitoring- en kredietverleningskosten, kan de accountant kwaliteit en ondersteuning vanuit de markt bieden. De Belastingdienst kan voor de besparing op hun controlekosten met Horizontaal toezicht steunen op (fiscale) kwaliteitssystemen binnen accountantskantoren. Ook bij niet-financiële verantwoording, zoals duurzaamheidsuitdagingen en -doelstellingen kan de accountant zijn toegevoegde waarde tonen. De economische functie van de accountant is groot, de maatschappelijke rol van de accountant wordt in de toekomst alleen maar belangrijker. Juist ook in het mkb.

Niet alleen verschilt de invulling van de positie en rol van de accountant in het mkb-segment. Ook de (Europese en nationale) wetgever zelf ziet aanleiding om ondernemingen op opdrachtniveau, en naar aard en omvang (proportionaliteit) verschillend te behandelen. Dat geldt overigens ook voor de insteek op het toezicht op accountantsorganisaties zelf: *“De beoordeling, bedoeld in het derde lid, is passend en evenredig ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie. Bij de beoordeling van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij middelgrote ondernemingen, bedoeld in artikel 397, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, wordt er rekening mee gehouden dat de internationale controlestandaarden, bedoeld in artikel 26 van de richtlijn, worden toegepast op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt”*.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Zie voor de glijdende schaal van toezicht en controle ook pagina 11: Toezichthouden en controleren.

<sup>34</sup> Wet toezicht accountantsorganisaties, artikel 48a, lid 4. Zie hiervoor ook de Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties; Terug naar de wettelijke basis (SRA, mei 2018)

Ten aanzien van wetgeving en de maatschappelijke (politieke) verlangde transparantie, plaatsen we vanuit publiek en economisch belang nog de volgende kanttekening:

Als betrouwbaar zakendoen en transparantie een groot goed zijn, hoe kan dan overwogen worden om de noodzaak van certificering van financiële informatie, of - anders geformuleerd - om de wettelijke controle bij ondernemingen dan wel controlegrenzen ter discussie te stellen, of publicatieplicht te verminderen of af te schaffen? Maatschappelijke kosten gaan omhoog als je (verplichte) vormen van transparante verantwoordingen weghaalt.<sup>35</sup> Voor een betere transparantie en in het kader van veilig en betrouwbaar zakendoen zouden verantwoordingen onzes inziens dan ook frequenter en tijdiger moeten zijn.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Zie voor onderbouwing van deze stelling onder meer

- Bromiley Philips and Jared Harris, 2006. "Trust, transaction cost economics, and mechanisms", in Handbook of Trust Research, R. Bachmann and A. Zaheer eds., 124-143, Edward Elgar.

(<https://pdfs.semanticscholar.org/789b/8477a52dbea1b8165910e9b6b4afc74be261.pdf>)

- Cummings, L.L. en P. Bromiley, (1996) "The organizational trust inventory (OTI) – Development and validation";

- Kramer, R.M. en T.R. Tyler, "Trust in organizations: frontiers of theory and research", California, Sage Publications, Inc., blz. 302-330.

- *Vertrouwen, Cement van de Samenleving, Aanjager van de economie*; H. Prast, R. Mosch en W.F. van Raaij, DNB/UvT, november 2005)

<sup>36</sup> Zie hiervoor ook het opinieartikel in het Financieele Dagblad (15 april 2019, pagina 25) van dr. Robin (H.J.R.) Litjens (assistent professor en universitair docent Accounting & Auditing aan Tilburg University):

"Verplichte boekencontrole in het mkb leidt tot beter beleid".

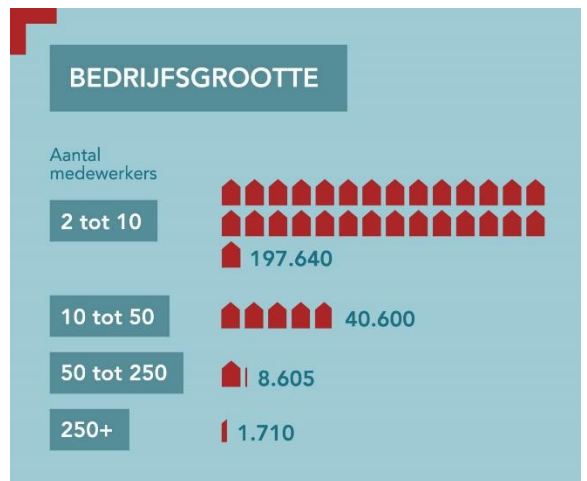
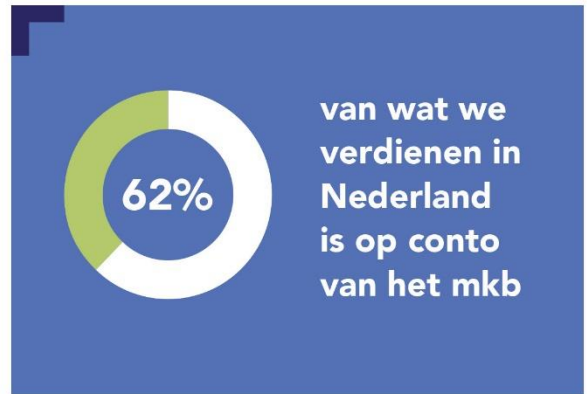
### § 3. Duiding van ‘de markt’

Niet voor niets wordt het mkb ‘de motor van de BV Nederland’ genoemd: de infographics hiervoor en hiernaast maken dat zeer duidelijk. Het economische en maatschappelijke belang van deze veelal private (niet-beursgenoteerde) ondernemingen komt hieruit zeer duidelijk naar voren; evenals het belang van veilig zakendoen via betrouwbare en gecontroleerde financiële informatie (in welke vorm dan ook).

Naarmate ondernemingen meer verantwoordelijkheden naar hun stakeholders - bijvoorbeeld werknemers, afnemers, toeleveranciers, aandeelhouders, banken, andere financiers, de overheid (inkomsten via belastingen) - hebben, geldt maatschappelijk en economisch gezien een oplopend belang.

Even los van wat nu de wettelijke criteria zijn, kunnen we stellen dat bedrijven die meer dan 10 werknemers in dienst hebben, vanuit economisch en maatschappelijk perspectief oplopende verantwoordelijkheden kennen ten aanzien van alle genoemde stakeholders. Dit is ook af te meten aan de verdeling van de omzet en toegevoegde waarde van het mkb, naar aantal werknemers: de groep bedrijven in de categorie 10 tot 50 werkzame personen vertegenwoordigt 29% van de omzet en 29% van de toegevoegde waarde.<sup>37</sup>

Wanneer we inzoomen op het aantal bedrijven dat meer dan 10 medewerkers heeft (zie hierboven), dan zijn dat in totaal zo’n 51.000 ondernemingen.



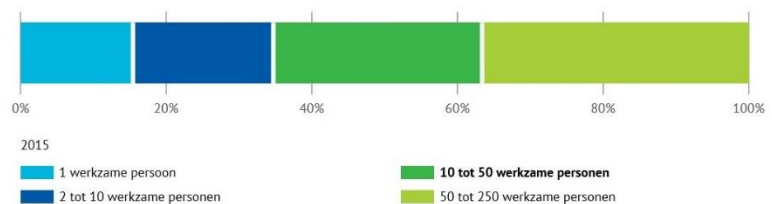
Het aandeel van de **door u geselecteerde groep** in de omzet en toegevoegde waarde van het totale MKB-bedrijfsleven.

Actief filter: Bedrijfsgrootte 10 tot 50 werkzame personen



[Naar de visualisatiepagina](#)

De verdeling van de toegevoegde waarde over het MKB-bedrijfsleven.



<sup>37</sup> Zie figuur rechtsonder, <https://www.staatvanhetmkb.nl/factsfigures?grootte=10-tot-50-werkzame-personen>; De uitwerking van de percentages toegevoegde waarde is: 15% (1 wp), 19% (2-10 wp), 29% (10-50 wp) en 27% (50-250 wp).



Gerelateerd aan het huidige aantal van 22.000 wettelijke controles en 10.000<sup>38</sup> vrijwillige controles die plaatsvinden in deze markt, kunnen we onszelf de vraag stellen: waar liggen de kwetsbaarheden voor het veilig en betrouwbaar zakendoen, voor stakeholders, vanuit maatschappelijk (publiek) en economisch (financieel) belang en oogpunt? En waar liggen de kwetsbaarheden als we kijken naar segmentering vanuit de markt, namelijk vanuit de beursgenoteerde en vanuit de particuliere ondernemingen?

### Europees kader

Van alle bedrijven in de EU zijn 99% micro-, kleine of middelgrote ondernemingen (kmo's). In 2015 hebben bijna 23 miljoen kmo's 3,9 biljoen euro aan toegevoegde waarde gegenereerd en 90 miljoen mensen tewerkgesteld. Kmo's zijn een essentiële bron van ondernemersvaardigheden en innovatie, die van cruciaal belang zijn voor het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen. Het EU-beleid ten aanzien van deze bedrijven heeft ten doel te waarborgen dat de beleidsmaatregelen en acties van de Unie kmo-vriendelijk zijn en Europa aantrekkelijker maken als vestigingsplaats voor ondernemingen en zakendoen.<sup>39</sup>

Artikel 34 van Richtlijn 2013/34 / EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en bijbehorende verslagen van bepaalde soorten ondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43 / EG van het Europees Parlement Het Parlement en de Raad en de intrekking van de Richtlijnen 78/660 / EEG en 83/349 / EEG van de Raad (hierna de Richtlijn Jaarrekeningen) vereist een audit (wettelijke controle) voor de volgende categorieën van ondernemingen:

- Organisaties van openbaar belang (in grote lijnen, die worden verhandeld op een gereguleerde markt, kredietinstellingen en verzekeringsinstellingen en instellingen die specifiek als zodanig zijn aangewezen door de lidstaten)
- Middelgrote en grote ondernemingen.

Ondernemingen die als 'kleine ondernemingen' zijn gedefinieerd, zijn niet expliciet verplicht om een audit uit te voeren; overweging 43 van de Jaarrekeningenrichtlijn verduidelijkt dat dit de bedoeling is. Desalniettemin kunnen de lidstaten een audit opleggen aan kleine ondernemingen, hoewel de audit passend moet zijn voor de omstandigheden en behoeften van deze bedrijven en de gebruikers van hun jaarrekeningen dan wel hun stakeholders.

In artikel 3, lid 2, van de jaarrekeningenrichtlijn worden 'kleine ondernemingen' gedefinieerd als die welke op hun balansdatum gedurende twee opeenvolgende jaren niet meer dan twee van de drie onderstaande criteria hebben overschreden:

- a) balanstotaal (€): 4.000.000
- b) netto-omzet (€): 8.000.000
- c) gemiddeld aantal werknemers tijdens het boekjaar: 50

Deze limieten zijn lager dan die voorgesteld in oktober 2011 en zijn inderdaad iets lager dan die van de wijziging van 2006.<sup>40</sup> Opgemerkt moet echter worden dat het de lidstaten is toegestaan de drempels voor a) en b) te verhogen tot een niveau dat niet hoger is dan:

- a) balanstotaal (€): 6.000.000
- b) netto-omzet (€): 12.000.000

---

<sup>38</sup> In totaal worden zo'n 20.000 vrijwillige controleopdrachten uitgevoerd. Stichtingen, brievenbusfirma's e.d. worden hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>39</sup> Zie <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/63/kleine-en-middelgrote-ondernemingen>

<sup>40</sup> a) balanstotaal (€): 4.400.000; b) netto-omzet (€): 8.800.000; c) gemiddeld aantal werknemer tijdens het boekjaar: 50

Nederland, Duitsland en het VK zijn van de 31 Europese staten (d.i. inclusief Noorwegen, Zwitserland en IJsland), de enige landen die de grens van netto-omzet per boekjaar 2015 hebben verhoogd naar € 12.000.000.<sup>41</sup>

Dit betekent dat in Nederland (16<sup>e</sup> economie ter wereld en mondiaal de 18<sup>e</sup> plaats innemend op landenlijst naar BNP), Duitsland en Engeland (mondiaal respectievelijk 4<sup>e</sup> en 5<sup>e</sup> plaats op landenlijst naar BNP) minder bedrijven in aanmerking komen voor een wettelijk verplichte controle.<sup>42</sup>

Wat zegt deze constatering in het licht van 'Nederland exportland' en dat bedrijven veilig zaken met elkaar willen doen, juist ook in een mondiale omgeving?

Transparantie over de 'financiële goedheid' (door middel van financiële verantwoordingen) is daarvoor noodzakelijk. Markten functioneren zo beter. Wil Nederland een betrouwbare concurrentiepositie (blijven) innemen, dan is de vraag relevant op welke wijze we dat nu en in de toekomst willen borgen. In dit kader plaatsen we nogmaals een kanttekening bij de opdracht van uw Commissie: zien we de jaarrekeningcontrole of enig andere vorm(en) van financiële verantwoordingen als administratieve last? Zijn kosten de norm voor transparantie en zekerheid voor ondernemingen?<sup>43</sup>

De genoemde tabel laat verder zien dat slechts een derde van de Europese landen de drempelwaarden voor controlevrijstellingen verhoogde. Dit is een duidelijk teken dat de meeste beleidsmakers in heel Europa de publieke belangen van wettelijke controles blijven erkennen en beschouwen als een toegevoegde waarde voor bedrijven en de economie als geheel. Het accountantsberoep zou dit moeten zien als een sterk teken van vertrouwen in de belangrijke maatschappelijke en economische rol van financiële verantwoordingen c.q. de wettelijke controle.

In de landen waar de drempels voor vrijstelling van de controle zijn verhoogd, kunnen ondernemingen ook op vrijwillige basis gebruikmaken van de diensten van professionele accountants. Het is daarom belangrijk dat het beroep de relevantie aantoont van audit- en assurance-diensten voor kleinere bedrijven, omdat sommige van hen dan wel hun stakeholders de waarde van dergelijke diensten misschien niet meteen waarnemen.

Met het oog daarop is het van essentieel belang om te begrijpen en in te spelen op wat ondernemingen en hun stakeholders nodig hebben. Tegelijkertijd is vanuit een bredere maatschappelijke context - juist ook in het mkb - een controleregime noodzakelijk, een betrouwbaar kader van regelgeving.<sup>44</sup> In het kader van de 'certificering van financiële informatie' door professionele accountants is tevens een level playing field van belang voor transparantie in de markt en betrouwbaarheid van informatie.

Kleine en middelgrote ondernemingen en hun stakeholders hebben verschillende behoeften, zoals:

- zekerheid over de betrouwbaarheid van de gerapporteerde financiële informatie;
- meer vertrouwen krijgen in de continuïteit van de onderneming;
- meer zekerheid over het getrouwe beeld en de juistheid van verklaringen;
- meer zekerheid over de risicodekking.

---

<sup>41</sup> Zie de overzichtstabel in 'Audit exemption thresholds in Europe; 2019 update (Accountancy Europe, februari 2019); [https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/181114\\_Audit-exemption-thresholds-in-Europe\\_2018\\_survey-update\\_3.pdf](https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/181114_Audit-exemption-thresholds-in-Europe_2018_survey-update_3.pdf)

<sup>42</sup> Ter vergelijking: Frankrijk, Italië en Spanje (resp. 6<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup> en 14<sup>e</sup> op de mondiale landenlijst naar BNP) kennen lagere controlegrenzen; zie overzichtstabel uit Noot 40.

<sup>43</sup> Zie de Toelichting bij de Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector, pagina 4, 1<sup>e</sup> alinea: Ten vierde wordt de Commissie opgedragen om de proportionaliteit van eventuele beleids- of wetswijzigingen voor de accountancysector en voor controlecliënten (die publieke instellingen en ondernemingen omvatten) mee te wegen. Bij proportionaliteit kan onder meer gedacht worden aan het effect van een beoogde kwaliteitsverhoging op de kosten van de jaarrekeningcontrole alsmede op de administratieve lasten.

<sup>44</sup> Stellingname Voorzitter MKB-Nederland: <https://www.accountant.nl/artikelen/2016/1/mkb-voorman-michael-van-straalen-accountant-laait-de-afstandelijkheid-varen/>

## § 4. Marktfalen ~ kanttekeningen vanuit mkb-perspectief

De instelling van uw Commissie vindt plaats tegen de achtergrond van de publicatie van het rapport “Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector” door de AFM. In dat rapport concludeert de toezichthouder op accountantsorganisaties onder meer dat er aanwijzingen zijn dat in de huidige structuur van de sector, meerdere bronnen van marktfalen besloten liggen die een negatieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de wettelijke controles die door accountants worden verricht. Het rapport doet voorstellen van kwaliteitsverbeteringsmaatregelen binnen de huidige structuur en verkent tien alternatieve structuurmodellen.

Wij constateren (met de AFM) dat vele observaties, zienswijzen en alternatieven in het rapport zien op het segment dat OOB-opdrachten uitvoert.<sup>45</sup> De focus en de analyses zijn sterk gericht op de kapitaalmarkt (‘public-owned’ ondernemingen) en niet op ‘privately-owned’ ondernemingen, waar een redelijk gesloten (maar grote en benoembare) kring van belanghebbenden bestaat. De vraag aan uw Commissie is dan ook hoe we deze Verkenning (in het kader van proportionaliteit) moeten relateren aan de eigenheid van het mkb-segment en aan de wijze waarop we de kwaliteit van de wettelijke controles in het algemeen positief kunnen beïnvloeden; vanuit de wetenschap dat wettelijke controles dwars over de grenzen van alle accountantskantoren heenlopen.

In deze paragraaf staan we kort stil bij het begrip ‘kwaliteit’ en plaatsen daarna kanttekeningen bij onderdelen uit het rapport.

### Wat is kwaliteit?

Kwaliteit is een complex begrip, dat veel verschillende dimensies bevat. Een eenduidige definitie is niet te geven. Bij de accountancysector zijn verschillende stakeholders betrokken die alle verschillende criteria voor hun kwaliteitsbeleving hanteren. Ook kan kwaliteit binnen de sector vanuit verschillend perspectief/oogpunt bekeken en beoordeeld worden: vanuit het proces, vanuit compliance, vanuit de toegevoegde waarde en vanuit het maatschappelijk belang.<sup>46</sup>

## Kwaliteit van de controle - de dimensies uitgewerkt

Voorbeelden, gebaseerd op NBA Green Paper Audit Quality (2017)

		Input	Proces	Output
Intern	Structuur	Mensen, specialismen, cultuur	Teaming, veiligheid, consultaties	Efficiency, oorzakenanalyses, opvolging
	Gezag	Beleid (benoemingen, promoties)	Beoordelen, transparantie	Partner workload, verloop
	Toezicht	Beleid (toetsingen, beloningen)	ERM, investeringen in kwaliteit	Betrokkenheid, schendingen
Extern	Publiek belang	Dialogo (stakeholders, politiek)	Onderzoek, publicaties, artikelen	Controleverklaringen, reputatie, meldingen
	Toegevoegde waarde	Beleid (klant- en opdrachtacceptatie)	Monitoring, assessments	Acceptatie bevindingen, tevredenheidsscores
	Compliance	License to Operate, titel, beroepseed	Inspecties, OKB's, consultaties	Uitkomsten inspecties, klachten, procedures
Individu	Kennis en vaardigheid	Intake (opleiding, ervaring, diversiteit)	Training, specialisatie, traineeships	Educatie, betrokkenheid bij beroepsopleiding
	Motivatie	Persoonlijkheidstypering, mindset	Persoonlijke ontwikkeling, kansen	Satisfactiescores, retentie, boegbeeld
	Mogelijkheid	Beleid, Span of Control, functieniveaus	Investering, surveys, teaming	Werkdruk, uren per opdracht, begeleiding

<sup>45</sup> Zie Verkenning Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector, AFM (november 2018), pagina 7

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld de NBA-Greenpaper Audit Quality (2017), Multi-stakeholder perspectief op Audit Quality (gebaseerd op Bik, 2016), of het NEMACC-rapport ‘Hoe kijken interne en externe stakeholders aan tegen de kwaliteit van een accountantskantoor?’ (Mei 2018)

## Kwaliteit verbeteren binnen de huidige marktstructuur

Het AFM-rapport doet voorstellen van kwaliteitsverbeteringsmaatregelen binnen de huidige structuur. Voor vijf onderzochte potentiële bronnen bestaan volgens de toezichthouder aanwijzingen die leiden tot marktfalen in de accountancysector, en die in meer of mindere mate (kunnen) bijdragen aan de tekortschietende kwaliteit van wettelijke controles: de vraagzijde van de markt, verdienmodel, partnermodel, bedrijfsmodel en de aanbodzijde van de markt.

De aanwijzingen voor marktfalen zijn volgens de AFM met name robuust voor de vraagzijde van de markt, het verdienmodel en het bedrijfsmodel van de accountantsorganisaties en in mindere mate voor het partnermodel en de aanbodzijde van de markt. Voor de negatieve impact van dit marktfalen op de kwaliteit van wettelijke controles zijn de aanwijzingen vooral sterk voor het verdien- en bedrijfsmodel en in mindere mate voor de vraagzijde van de markt en het partnermodel. Voor de aanbodzijde van de markt kan een negatieve impact op kwaliteit niet markt breed worden vastgesteld.

De wijze waarop de AFM haar conclusies stelt, *'er zijn aanwijzingen (..) die (kunnen) bijdragen aan de tekortschietende kwaliteit van wettelijke controles'*, maakt duidelijk dat er nog veel onderzoek nodig is om correlaties daadwerkelijk te kunnen vaststellen. Ook het feit dat de AFM met name de focus legt op de markt van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang, de kapitaalmarkt en haar stakeholders, maakt het rapport moeilijk te duiden in de context van het mkb-segment.

Hieronder zoomen we vanuit dat mkb-perspectief in op een aantal genoemde bronnen in het AFM-rapport, die zouden kunnen bijdragen aan de tekortschietende kwaliteit van wettelijke controles.

### **Vraagzijde markt**

Marktfalen aan de vraagzijde van de markt voor wettelijke controles vloeit volgens de AFM voort uit informatie-imperfecties in combinatie met hoge transactie-, zoek-, replicatie- of verificatiekosten van informatie. Gebruikers zoals aandeelhouders, vreemd vermogen verschaffers, investeerders, analisten, RvC's/Auditcomités<sup>47</sup> en de maatschappij in haar geheel kunnen daardoor de kwaliteit van aanbieders en van de geleverde dienst niet goed monitoren, beoordelen en vergelijken.

Overigens geldt dit marktfalen niet alleen voor de wettelijke controle, maar ook voor alle overige certificering van financiële verantwoordingen c.q. dienstverlening die vanuit de accountancysector worden aangeboden.

De wettelijke controle als dienst is een 'credence good', te vergelijken met diensten van bijvoorbeeld artsen of garagehouders. Het zijn hoogwaardige diensten waarbij de afnemer of gebruiker moet vertrouwen op de kennis, kunde, objectiviteit en onafhankelijkheid van de aanbieder. De afnemer is vaak genooddaakt om de dienst af te nemen, omdat een verantwoording noodzakelijk is voor bijvoorbeeld financiering, een operatie noodzakelijk is voor genezing of een reparatie noodzakelijk is om elke dag naar het werk te kunnen reizen. De kwaliteit van de dienst kan de afnemer/gebruiker vooraf niet of nauwelijks beoordelen, en de afnemer/gebruiker kan ook de verschillende aanbieders niet beoordelen. Deze informatie-imperfecties zullen we echter nooit kunnen veranderen.

Het gegeven dat de afnemer de verschillende aanbieders niet kan beoordelen, werkt echter wel in de hand dat afnemers - en daarmee ook aanbieders - de prijs van het credence good als beoordelingscriterium inzetten: ondernemers gaan in een offertetraject voor de laagst aangeboden prijs en tussen aanbieders (accountantskantoren) vindt concurrentie juist op basis van prijs plaats, in plaats van de (gewenste) beoordeling op basis van de (gewenste) kwaliteit.<sup>48</sup>

Wij ervaren in de markt dat de prijsverschillen tussen offertes voor dezelfde werkzaamheden zeer uiteen kunnen lopen. Hiermee is kwaliteit in de markt niet gediend.

---

<sup>47</sup> Deze opsomming kent een hoog OOB-gehalte c.q. kapitaalmarktdenken; vanuit mkb-perspectief hanteren wij daarnaast de volgende stakeholders: ondernemers, beleggers, banken, financiers, personeel, ondernemingsraad, leveranciers, afnemers, de Belastingdienst, overheid.

<sup>48</sup> Credence goods often exhibit a direct relationship between price and demand, similar to [Veblen goods](#), when price is the only possible indicator of quality; Zie: <https://www.investopedia.com/terms/c/credence-good.asp>

### **Voorstel onafhankelijke toetsingscommissie Offertes**

Deze negatieve prikkel op de kwaliteit in de markt kan volgens SRA worden omgebogen door de ondernemer praktisch tegemoet te komen bij zijn beoordeling van het credence good, op basis van het criterium 'prijs': te denken valt aan de instelling van een onafhankelijke toetsingscommissie bij een onafhankelijke partij met kennis (de beroepsorganisatie), die geanonimiseerde offertes op basis van de aangeboden werkzaamheden (in alle domeinen!) kan beoordelen.

Op basis van vrijwilligheid kunnen ondernemers om een oordeel vragen, en accountantsorganisaties om toetsing van proposities. Is de geoffreerde prijs voor genoemde werkzaamheden een reële prijs, bezien vanuit het noodzakelijke werk (uren) dat nodig is om kwalitatief hoogstaand werk te leveren? Het resultaat is een objectief oordeel over de offerte aan de ondernemer, die daarop zijn keuze meer onderbouwd kan maken.

Tegelijkertijd krijgt ook de kwaliteit vanuit de markt een impuls. Het dwingt de accountantsorganisaties niet alleen om reëel te offeren, maar ook om meer te vertellen wat de accountant doet. Zowel ten aanzien van zijn toezichhoudende taak, als zijn controlerende taak. Hiermee zal ook de concurrentie op kwaliteit in de markt worden bevorderd, evenals het maatschappelijk (door alle verschillende stakeholders) gewenste kwaliteitsniveau.

### Marktmodel wettelijke controle

Voordat we inzoomen op het verdien-, partner- en bedrijfsmodel, is het van belang om naar het (ontstaan van het) marktmodel van de wettelijke controle te kijken. Dit model is gebaseerd op het privaatrecht, het Burgerlijk Wetboek.<sup>49</sup> Deze basis impliceert de keuze voor het zelfstandige, vrije beroep (in plaats van een keuze voor de bedrijfsbeoefenaar). 'Vrij' wil in dit kader overigens niet zeggen dat er geen regulering plaatsvindt: de accountant is onderworpen aan tuchtrecht en aan (extern) toezicht. Daarnaast betekent de privaatrechtelijke route de keuze voor het marktmodel (structuur), in tegenstelling tot het overheidsmodel.

Een marktmodel impliceert dat er voor kantoren een business-, verdien- en eventueel partnermodel van toepassing is. In het mkb-segment (gemiddelde omzetverhouding 15% wc en 85% overige diensten op kantoorniveau) is gekozen voor het marktmodel; Dit is immers in Boek 2 BW zo vastgelegd en geregeld. Dit marktmodel is dan ook in juridische kaders (contracten) vastgelegd binnen de accountantskantoren.

Het marktprincipe impliceert ook dat de vervuiler zelf betaalt: de accountancysector betaalt haar eigen toezicht dat decentraal is neergelegd, uit de eigen middelen. Datzelfde principe geldt ook voor de afnemers van accountancy-diensten: het particuliere bedrijfsleven is zelf verantwoordelijk voor het toezicht (Boek 2, Burgerlijk Wetboek); ondernemingen moeten zelf voor hun eigen toezicht en controle betalen.

In dat kader kunnen de kosten van welke (vorm van) verantwoording dan ook, nooit beschouwd worden als 'administratieve lasten'. Het voegt immers waarde toe aan het economisch en maatschappelijk verkeer.

We willen het huidige model niet zalig verklaren. SRA denkt dat het goed is dat er vragen worden gesteld bij het bestaande model en onderzoek wordt gedaan naar verschillende manieren om verdien-, partner- of bedrijfsmodellen in de accountancysector in te vullen. Onzes inziens is het in het kader van 'kwaliteit van onze dienstverlening' van belang dat onze maatschappelijke verantwoordelijkheid (die vastligt in de rol, functie en gedragingen als accountantsorganisatie) daarbij prevaleert. En dat is met name toezicht houden op en het controleren van ondernemingen in het belang van alle stakeholders, en ondernemers ondersteunen in hun functioneren in het belang van de Nederlandse economie.

<sup>49</sup> Zie pagina's 10 en 11 voor het ontstaan van verantwoordingen en de rol en functie van de accountant.

In dat kader willen we benadrukken dat geen enkele ondernemer verplicht is om een accountant/accountantskantoor in te schakelen, behoudens voor de wettelijke en vrijwillige controle. Gezien de omzetstijgingen in 2018 bij accountantskantoren doen ondernemingen dat wel, juist vanwege het toevoegen van geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en zekerheid.

### Verdienmodel

De AFM constateert dat marktfalen uit hoofde van het verdienmodel kan ontstaan, doordat de accountantsorganisatie wordt aangesteld en betaald door de gecontroleerde onderneming. Dit zou een risico van onvoldoende tegenwicht en kritisch optreden van de accountant kunnen veroorzaken, met mogelijk lage kwaliteit van wettelijke controles als gevolg. We plaatsen de volgende kanttekeningen:

1. De genoemde risico's worden gemitigeerd door talloze wetgeving, de beroeps- en gedragsregels en het toezicht daarop. Belangrijkste en grootste tegenwicht tegen dit risico is echter het tuchtrecht, waaraan de professional onderworpen is. Met de Klachtencommissie van de NBA, de Accountantskamer en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hoger beroep), zijn de drempels zeer laag.
2. Wat zegt deze constatering over de perceptie ten aanzien van de 'objectiviteit' van de accountant, de rol van kwaliteitsbeheersingssystemen en het toezicht daarop (biase)? Het risico van onvoldoende tegenwicht en kritisch optreden van de accountant in zijn toezichthoudende en controlerende taak<sup>50</sup> bij de onderneming, is in de beide rapporten Publiek belang onderkend en (door de beroepsorganisatie) gekoppeld aan maatregelen om de kwaliteitsgerichte cultuur binnen accountantsorganisaties te verbeteren. Naast de VGBA (de vijf fundamentele beginselen waaraan iedere professional gehouden is), is de beroepseed ingevoerd. Onafhankelijkheidsmaatregelen ondersteunen de objectiviteit van de professional.
3. Het wettelijk kader bepaalt dat de vervuiler zelf betaalt: de accountancysector betaalt haar eigen toezicht dat decentraal is neergelegd, uit de eigen middelen. Datzelfde principe geldt ook voor de afnemers van accountancy-diensten: het particuliere bedrijfsleven is zelf verantwoordelijk voor het toezicht (vastgelegd in Boek 2, Burgerlijk Wetboek). Ondernemingen moeten zelf voor hun eigen toezicht en controle betalen.
4. Zoals bij artsen geldt: zonder goede communicatie, geen goede zorg, geldt dat ook voor accountants. Het verbaal onvoldoende tegenwicht geven, staan voor je zaak als professional en het tonen van een professioneel-kritische houding, is naast een intrinsieke drijfveer juist ook een communicatievaardigheid. Deze vaardigheid kunnen/moeten accountants meer ontwikkelen, niet alleen in relatie tot opdrachtgevers maar ook in relatie tot toezichthouders. Opvallend is dat communicatieve vaardigheden pas in 2016 in de Eindtermen Accountantsopleiding zijn opgenomen.
5. Het verdienmodel - de wijze waarop het accountantskantoor omzet maakt en/of afrekent - wordt in deze constatering gekoppeld aan 'de prestatiekloof'. De vraag is of deze prestatiekloof veroorzaakt wordt door verdienmodellen binnen het mkb-segment of juist andere oorzaken kent. Het commerciële belang binnen de accountantskantoren in het mkb met een omzetverhouding van 15% wettelijke controle en 85% overige domeinen, doet vermoeden dat er andere, meer wezenlijke oorzaken ten grondslag liggen aan de achterblijvende kwaliteit van wettelijke controles. Daarnaast is de 'verdienstructuur', de interne aansturing binnen accountantskantoren in het mkb-segment (span of control van de partners bijvoorbeeld) heel anders georganiseerd, in vergelijking met de organisaties die ook OOB-opdrachten uitvoeren. Nader onderzoek vanuit mkb-perspectief lijkt daarom geboden.
6. Een mogelijke oplossing is een onafhankelijke toetsingscommissie offertes<sup>51</sup>, dat als Auditcommissie voor het mkb functioneert voor alle ondernemingen in het mkb: toets vooraf door ondernemingen, toets achteraf voor accountant; gericht op prijs-kwaliteitverhouding.

<sup>50</sup> Zie ook pagina 10 van deze notitie.

<sup>51</sup> Zie pagina 19.

## Partnermodel

Marktfalen uit hoofde van het partnermodel kan volgens de AFM ontstaan doordat accountant-partners gelijktijdig de rollen van beroepsoefenaar, eigenaar en ondernemer vervullen. Hierbij dienen deze accountants naast het publiek belang ook commerciële belangen, zoals het cliëntbelang en het kantoorbelang alsmede het eigenbelang. De accountant bevindt zich door deze verschillende rollen continu in het spanningsveld waarbinnen het publiek belang mogelijk niet altijd centraal wordt gesteld en de kwaliteit van de wettelijke controle daarmee onder druk komt te staan. Hieronder plaatsen we enkele kanttekeningen en vragen:

1. In haar toelichting stelt de AFM: *'Een aantal experts met wie is gesproken, ziet echter als krachtig voordeel van het partnermodel dat partners op basis van gelijkheid hun gezamenlijke onderneming leiden en daarmee een prikkel hebben elkaar aan te spreken.'*

De werkgroep niet-OOB-accountantsorganisaties heeft de mogelijke negatieve prikkels ten aanzien van het partnermodel binnen het mkb-segment uitvoerig geanalyseerd:<sup>52</sup> *In het mkb-segment bestaan met name twee 'modellen' waarop de organisatie haar beloningsbeleid baseert. Allereerst is er het model waarbij (een deel van) de beloning variabel is en gebaseerd op bepaalde prestatiecriteria. Daarnaast is er het model waarbij het kwaliteitsbeleid is gebaseerd op een beloningsbeleid van 'gelijke monniken, gelijke kappen' (oftewel gelijkwaardig loon voor gelijkwaardig werk). In beginsel kunnen beide modellen een effectieve bijdrage leveren aan het realiseren van de gewenste kwaliteitsverbetering.*

*Indien een niet-OOB-accountantsorganisatie kiest voor een model gebaseerd op variabele beloning zijn de maatregelen uit 'In het Publiek Belang' (eventueel in aangepaste vorm) toepasbaar. Voor die niet-OOB-accountantsorganisaties geldt dus dat de in de prestatiecriteria op basis waarvan de variabele beloning wordt toegekend het gewicht van kwaliteitscriteria boven de 50% moet liggen en geldt tevens dat maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat achteraf ten onrechte uitgekeerde variabele beloning kan worden teruggevorderd.'*<sup>53</sup>

*Het merendeel van de niet-OOB-accountantsorganisaties hanteert het model van 'gelijke monniken, gelijke kappen', waarin sprake is van gelijke stemrechten én gelijke winstrechten voor alle equity partners. Door dit principe ontstaat een hoog niveau van 'sociale controle'. Immers, een gebrek aan kwaliteit van de ene equity partner heeft in een niet-OOB-accountantsorganisatie (met tussen de 2 en 25 equity partners) een direct effect op de winstuitkering van alle equity partners en kan door imagoschade tevens verstrekende gevolgen hebben voor de verdien capaciteit van de organisatie op de middellange termijn.*

*In de praktijk van de niet-OOB-accountantsorganisaties is het (ook financiële) risico van imagoschade bij onvoldoende (controle-) kwaliteit een incentive voor zowel de equity partner die verantwoordelijk is voor de wettelijke controles als voor de andere equity partners om voorrang te geven aan kwaliteit en winstgevendheid op de middellange-termijn boven korte-termijn gewin. Equity partners houden elkaar juist vanwege de gelijke winstuitkering 'in de gaten' en er bestaan op de middellange termijn geen tegengestelde belangen: het (bedrijfseconomisch) resultaat moet duurzaam zijn en die duurzaamheid wordt (mede) bereikt door voortdurende kwaliteitsborging en -verbetering. Voor die nodige investeringen in kwaliteit is vanzelfsprekend wel een bepaald rendement nodig, ofwel een gezond evenwicht tussen rendement en kwaliteit.*

*Voor oudere equity partners kan er een aanleiding zijn prioriteit te geven aan een hogere winstuitkering boven noodzakelijke investeringen. Voor jonge equity partners is het juist van belang dat niet alleen op korte termijn voldoende rendement wordt behaald maar dat er ook op langere termijn van voldoende rendement sprake is: zij 'moeten immers nog langer mee'.*

<sup>52</sup> Rapport *In het Publiek belang; het kan echt beter! Naar een verbeterde controlepraktijk voor niet-OOB-accountantsorganisaties*, NBA (oktober 2015)

<sup>53</sup> Bij SRA-kantoren is geen sprake van omzet gerelateerde beloningen. Ook niet op partnerniveau. Kantoren werken soms wel met bonussen, maar deze kennen meerdere criteria dan alleen omzet. Zie ook pagina 25, 26.

*Dat betekent blijvend investeren in kwaliteit (en innovatie) in plaats van uitstel van implementatie van dure kwaliteitsmaatregelen om het resultaat kortstondig op te voeren. Gelijke winstrechten en gelijke stemrechten dragen bij aan de noodzakelijke checks and balances om te voorkomen dat kortetermijndoelstellingen van een enkeling voorrang krijgen op de middellangetermijndoelstellingen van de maatschap.*

Het beleid van 'gelijke monniken, gelijke kappen' levert in de ogen van de werkgroep een belangrijke bijdrage aan de kwaliteitsbevordering en draagt bij aan een cultuur waarin equity partners (en anderen) elkaar aanspreken op kwaliteit. Het voorgestelde periodieke assessment van het bestuur en equity partners is één van de wegen waarlangs dit risico wordt beheerst. De werkgroep kwam tot de conclusie dat het 'gelijke monniken, gelijke kappen'-model een waarborg is voor goede governance en 'checks and balances'. Hoe kijkt de Commissie tegen deze conclusie aan?

2. Wat verstaan we nu eigenlijk onder 'publiek belang'? Hoe relateren we 'publiek belang' in het juridisch kader van (verplichte) verantwoordingen, dat juist is vastgelegd in privaatrecht (Burgerlijk Wetboek)? Is het publieke belang (in het kader van veilig en betrouwbaar zakendoen) gelijk te stellen aan het economisch belang van stakeholders of het maatschappelijk verkeer?

Wordt 'publiek belang' door stakeholders zoals ondernemers, aandeelhouders, beleggers, banken, financiers, personeel, ondernemingsraad, Raad van Commissarissen, leveranciers, afnemers, de Belastingdienst of andere belanghebbenden, niet veel meer gerelateerd aan de toezichthoudende rol van de accountant<sup>54</sup> in het kader van fraude, corruptie, (dis)continuïteit, faillissement?

Welk beleid genereert de beste preventieve werking om fraude, corruptie, discontinuïteit en faillissement te voorkomen? Wat zijn de maatschappelijke kosten van 'publiek belang' in dat kader? En wanneer gaan die omhoog en omlaag? En moeten de toezichtkosten op het bedrijfsleven daarom ook niet bij het bedrijfsleven worden neergelegd?

3. Het Ministerie van Financiën stelt het volgende: *'Het publieke belang van de wettelijke controle betekent dat een grote kring van personen en instellingen vertrouwt op de kwaliteit van het werk van externe accountants en de accountantsorganisaties waar zij werkzaam zijn of waaraan zij verbonden zijn. Controles van goede kwaliteit dragen bij aan een behoorlijke werking van de markten (van welke aard en omvang, red.) doordat de juistheid en de getrouwheid van de financiële verantwoordingen worden vergroot.'*<sup>55</sup>

Uiteindelijk resultaat van controles draait dus volgens het Ministerie van Financiën (vrij vertaald) om veilig en betrouwbaar zaken kunnen doen. Vanuit dit kader opereert de accountant in het mkb dan ook: dat is zijn rol en functie. In dat kader vinden wij het dan ook wenselijk en zeer essentieel om dicht op de huid van mkb-ondernemingen te kunnen opereren vanuit onze toezichthoudende rol. Die rol heeft een preventief element: door mkb-ondernemingen te adviseren en te begeleiden, door korte en lange termijnbeleid in evenwicht te brengen (continuïteit), kunnen zij sterker worden en de toets in het kader van zowel toezicht als controle doorstaan.

De transparantie die nodig is voor veilig en betrouwbaar zakendoen, komt dan tot stand. Het bedrijfsleven en de burger zijn gebaat bij een gezond bedrijfsleven. Politici en beleidsmakers zouden zich in dat kader meer rekenschap moeten geven dat de door hen verlangde transparantie juist teniet wordt gedaan door bijvoorbeeld de wettelijke controlegrenzen in

---

<sup>54</sup> Zie pagina 11.

<sup>55</sup> Kamerstuk Ontwerpbesluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties, Ministerie van Financiën (20-11-2017) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/20/ontwerpbesluit-aanvullende-maatregelen-accountantsorganisaties>



relatie tot het buitenland relatief hoog te stellen<sup>56</sup> en publicatieplicht van ondernemingen te verminderen of af te schaffen. De maatschappelijke kosten gaan omhoog als je (verplichte) vormen van transparante verantwoordingen weghaalt. Voor een betere transparantie en in het kader van veilig en betrouwbaar zakendoen zouden verantwoordingen onzes inziens dan ook frequenter en tijdiger moeten zijn.<sup>57</sup>

4. De kern van onze toegevoegde waarde draait om het leveren van kwaliteit bij elke vorm van dienstverlening vanuit het accountantskantoor; of dat nu gebeurt vanuit het publiek belang (alle relevante stakeholders bij de onderneming) of vanuit de klantbeleving. Daarom is het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie de kern waarop alle focus moet liggen willen we de kwaliteit van het werk van de accountant duurzaam verhogen. Onzes inziens moet daar veel meer de focus op komen te liggen, juist ook in het toezicht daarop (zoals dat ook bedoeld is in de Wta).

### Bedrijfsmodel

Marktfalen in het bedrijfsmodel van de accountantsorganisatie hangt volgens de AFM samen met de (vermindering van de) onafhankelijke uitvoering van de wettelijke controle als gevolg van:

- i) de levering van non-auditservices (NAS);
- ii) contractduur van de accountantsorganisatie en de accountant partner (tenure);
- iii) affiliatie (mate van verbondenheid) van de accountantsorganisatie met de controlecliënt of de toezichthouder.

Hieronder plaatsen we enkele opmerkingen:

1. De AFM plaatst zelf de kanttekening dat er voor onderbouwing van deze stelling geen onbetwist academisch antwoord noch up-to-date (recent) wetenschappelijk onderzoek bestaat. Ook vermeldt de AFM de positieve *knowledge spill-overs* ingeval NAS wordt geleverd door de multidisciplinaire zakelijke dienstverlener, waarvan de accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt. Eerder refereerden we al aan de eigenheid van de gemengde praktijken in het mkb.
2. De AFM verwijst met name naar risico's van een onafhankelijke uitvoering van de wettelijke controle door de accountant/ accountantsorganisatie. Los van het feit dat geen enkel individu compleet onafhankelijk kan zijn, zou het maatschappelijk verkeer in haar beoordeling en perceptie veel meer de nadruk moeten leggen op de vijf fundamentele beginselen waar de accountant op aangesproken kan worden. Onafhankelijkheid is een afgeleide van het fundamentele beginsel 'objectiviteit' en is onzes inziens geen doel op zich.
3. Bestaande wet- en regelgeving, beroeps- en gedragsregels (de eed!), tucht- en klachtrecht, maar met name toezicht mitigeren de genoemde mogelijke risico's van een optimale uitvoering van de wettelijke controle. Een accountantskantoor dat werkt met een getoetst kwaliteitsbeheersingssysteem en compliant is, werkt binnen alle geledingen van de organisatie volgens de opzet en processen van dat kwaliteitsbeheersingssysteem.

Daarom vindt SRA het van belang om binnen het toezicht bij alle accountantsorganisaties veel meer de nadruk te leggen op dat kwaliteitsbeheersingssysteem, zoals de wetgever dat oorspronkelijk ook zo bedoeld heeft. Als aanknopingspunt voor het toezicht is immers nadrukkelijk gekozen voor de **accountantsorganisatie**: *'Het functioneren van de accountant wordt sterk beïnvloed door het organisatorisch verband waarin hij opereert en samenwerkt met andere professionele beroepsbeoefenaren. Het systeem van kwaliteitsbeheersing en de interne normen en waarden van de accountantsorganisatie beïnvloeden in sterke mate het handelen van de accountant en de kwaliteit van de door hem afgegeven verklaringen'*.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Zie pagina 15 en 16.

<sup>57</sup> Zie pagina 13 en voetnoten 35 en 36.

<sup>58</sup> Zie ook de Nota van Toelichting Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta), Kamerstuk 29658-73-b2, Inleiding, pagina 1: "In navolging van de Wta richt het besluit zich tot accountantsorganisaties en indirect of via de accountantsorganisatie ook tot de externe accountant"; En: *Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties; Terug naar de wettelijke basis*, SRA (mei 2018)

4. De AFM constateert: *‘Uit recent onderzoek lijkt de balans ten aanzien van tenure op het niveau van de accountantsorganisatie evenwel door te slaan naar een positieve bijdrage aan de kwaliteit van wettelijke controles, maar op het niveau van de partner naar een negatieve impact als gevolg van een aangetaste onafhankelijkheid.’*  
Deze constatering zou kunnen betekenen dat de focus met name gericht zou moeten worden op maatregelen met mitigerende effecten op partnerniveau. Een model van ‘gelijke monniken, gelijke kappen’ is voor het niet-OOB segment een duidelijk mitigerende maatregel. Dit rechtvaardigt wederom een aanpak van segmentering (in opdrachten) en proportionaliteit.
5. Ten aanzien van de ongewenste kruisbestuiving stellen wij het volgende: organisaties gebruiken altijd hun opgedane ervaringen bij een cliënt, in de uitvoering bij een andere cliënt. Kennis van de klant, maar zeker ook kennis van de branche waarin de klant opereert, gekoppeld aan de huidige technieken van data-analyse en benchmark, is noodzakelijk om te komen tot een deugdelijke grondslag. Daarom willen bedrijven altijd zakendoen met organisaties met ervaring. Dit geldt niet specifiek voor accountantsorganisaties. Schadelijke prikkels kunnen alleen optreden als er bewust ‘onderbilling’ plaatsvindt in de controlepraktijk. Daar zou een mogelijke maatregel op gericht moeten zijn.

### **Aanbodzijde markt**

Marktfalen uit hoofde van de aanwezigheid van marktmacht (aanbodzijde) kan volgens de AFM tot effect hebben dat geen, of beperkte, concurrentie plaatsvindt op (onder meer) de kwaliteit van wettelijke controles. Uit de wetenschappelijke literatuur komt naar voren:

Marktfalen als gevolg van marktmacht kan niet sector breed worden verondersteld, maar er zijn aanwijzingen voor bij grotere ondernemingen en bij ondernemingen die opereren in segmenten waar niet elke OOB-accountantsorganisatie voldoende expertise heeft. Een ‘too few to fail’-probleem is daarnaast evident. Een directe, negatieve relatie met de kwaliteit van wettelijke controles is empirisch echter niet goed vast te stellen.

We plaatsen de volgende kanttekeningen:

1. Onzes inziens gaat het hier niet om (verbetering van) de kwaliteit van controles, maar veel meer om de beschikbaarheid van controlecapaciteit bij de kantoren.
2. Twee accountantsorganisaties leverden dit jaar hun OOB-vergunning in. De vraag is wat daarvan oorzaken zijn. Wordt de oorzaak (in de media) niet te gemakkelijk afgeschoven op het verdienmodel en het kostenaspect van het in stand kunnen houden van een organisatie? Juist bezien vanuit de jarenlange geaccepteerde (scheve) verdeling van inkomsten uit de diverse dienstverleningen van de accountantsorganisaties en de gedane investeringen in de wettelijke controlepraktijken.

### Mogelijke kwaliteit verbeterende maatregelen

De AFM beschrijft in haar rapport zes mogelijke, aanvullende maatregelen om tot een hoge kwaliteit van de wettelijke controle binnen de bestaande structuren te komen. De maatregelen hebben betrekking op het verder aanzetten van stakeholders in de huidige structuur van verslaggeving en controle tot het nemen van hun verantwoordelijkheid om de kwaliteit op een hoog niveau te krijgen. Het gaat hierbij niet alleen om de accountantsorganisatie of de accountant, maar ook om de gecontroleerde onderneming en zijn RvC/AC, de aandeelhouder, vreemdvermogensverschaffer, crediteur alsmede de AFM als toezichthouder. Deze niet-limitatieve lijst van maatregelen vergt volgens de AFM een verdere analyse en een nadere discussie met stakeholders, om te bezien in welke mate en op welke manier deze maatregelen of varianten daarop kunnen bijdragen aan een duurzaam en consistent hoge kwaliteit van de wettelijke controle.

Hieronder plaatsen we onze kanttekeningen bij deze mogelijke aanvullende maatregelen:

#### *Verstevigen governance gecontroleerde ondernemingen*

1. Deze mogelijk aanvullende maatregel richt zich nadrukkelijk op de OOB-opdrachten.
2. Door meer aansluiting te zoeken bij en de nadruk te leggen op de kwaliteitsbeheersings-systemen van accountantsorganisaties kan onzes inziens meer worden bereikt in het

verhogen van de objectiviteit binnen het controleproces, en daarmee ook van de kwaliteit van het wettelijke controleproces.

3. Ten aanzien van het selectieproces van de accountant verwijzen we naar onze eerdere aanbeveling om een onafhankelijke toetsingscommissie van offertes aan te stellen, waardoor een objectievere keuze (in ieder geval niet op prijs) kan worden gemaakt.

#### *Verbeteren kwaliteit verslaggeving gecontroleerde ondernemingen*

1. Deze mogelijk aanvullende maatregel richt zich nadrukkelijk op de OOB-opdrachten.
2. De IAASB heeft de kernpunten voor de controle in de ISAs verplicht gesteld voor beursgenoteerde ondernemingen, de Europese commissie voor alle OOB's. De reden om het opnemen van kernpunten in de controleverklaring niet verplicht te stellen voor andere organisaties is dat transparantie daar veelal anders is geregeld. Wel is het mogelijk om op vrijwillige basis kernpunten op te nemen.

#### *Stimuleren focus accountants op kwaliteit*

De AFM stelt een aantal mogelijkheden voor om de focus van accountants op kwaliteit te stimuleren. Achterliggend doel is om aanvullende prikkels te introduceren die de accountant aanzetten tot meer lange termijn, kwaliteit bevorderend gedrag. Te weten:

-Verdere aanpassing van het beloningsbeleid, gericht op kwaliteit, zoals het instellen van een maximum aan omzet-gerelateerde beloningen van accountants.

-Een andere hervorming kan bestaan uit de aanpassing van de gangbare praktijk dat accountant-partners op 55- tot 60-jarige leeftijd uittreden. Dit kan op verschillende manieren.

-Ook kan worden gedacht aan aftekening van de controleverklaring door zowel de accountant als de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar (OKB'er).

Onze kanttekeningen:

1. De genoemde mogelijkheden klinken als 'schieten met hagel op een mug'; met een beetje geluk raak je wat. Langere termijnborging van kwaliteit bevorderend gedrag is onzes inziens voornamelijk mogelijk met een focus op een integraal organisatie-/kwaliteitsbeleid dat gebaseerd is op een (getoetst) kwaliteitsbeheersingssysteem, dat periodiek binnen de organisatie wordt gemonitord, geëvalueerd (PDCA-cyclus) en waarin oorzakenanalyses (Root Cause Analyses) plaatsvinden op professioneel-, dossier- en organisatieniveau. Het lerend vermogen wordt gestimuleerd en de organisatie past zich continu aan op datgene wat vanuit kwaliteitsoogpunt gevraagd wordt.
2. Het rapport *Publiek belang en de implementatie van deze maatregelen* voorzien al in vele kwaliteitsstimulerende maatregelen, op organisatie-, professional- en dossierniveau.<sup>59</sup>

Schema kwaliteitsgerichte maatregelen



<sup>59</sup> Rapport *In het Publiek belang: het kan echt beter! Naar een verbeterde controlepraktijk voor niet-OOB-accountantsorganisaties*, NBA (oktober 2015)

3. Bij SRA-kantoren is geen sprake van omzetgerelateerde beloningen. Ook niet op partnerniveau. Kantoren werken soms wel met bonussen, maar deze kennen meerdere criteria dan alleen omzet.
4. Wat betreft de samenstelling van de partnergroep, hier gerelateerd aan leeftijd en mogelijke druk op investeringen en kwaliteit, merken we op dat het principe van 'gelijke monniken, gelijke kappen' binnen het niet-OOB-segment een mitigerende werking kent. Wij zien eerder een probleem in de continuïteit bij te lang blijven, of het moet zo zijn dat er demotiemogelijkheden bestaan. De vraag is echter of deze mogelijke maatregel daadwerkelijk de kwaliteit van de wettelijke controle ten goede komt.
5. Aftekenen van de controleverklaring door zowel accountant als OKB'er zien wij in het niet-OOB-segment als zeer kostbaar, niet-effectief en niet-proportioneel. In het mkb zijn twee handtekeningen met de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid, een te zware belasting voor de organisatie. Is dit voorstel eigenlijk niet een maatregel voor de Bühne? Waar het om gaat, is dat voldoende ogen (het team) vanuit een professioneel-kritische houding naar de materie hebben gekeken. Wellicht kan wel transparant/duidelijk worden gemaakt of OKB of consultatie heeft plaatsgevonden. Dan maakt de accountant het kwaliteitsproces meer zichtbaar.

#### *Beleid bestuur OOB-accountantsorganisaties in dienst van kwaliteit*

1. De invulling van dit voorstel kent een hoog OOB-gehalte.
2. Met de noodzakelijke veranderingen en ontwikkelingen in de sector, heeft ook het niet-OOB-segment een sprong voorwaarts gemaakt. Bij de SRA-kantoren heeft dat geleid tot een verder uitgewerkt kwaliteitsbeleid waarin nadrukkelijker is vastgelegd en uitgesproken dat een SRA-kantoor zich continu en vanuit de lidmaatschapsverplichting met kwaliteit, kwaliteitsbeheersing en kwaliteitsborging bezig moet houden. Overigens: op basis van de kwaliteitseisen en de eisen voor het kwaliteitsbeheersingssysteem die SRA stelt en toetst, formuleren organisaties als de Belastingdienst of BFT beleid. Je zou kunnen stellen dat de paraplu van een vereniging van accountantsorganisaties waarborgen geeft, ook naar het maatschappelijk verkeer.
3. Maatregelen uit het rapport *In het Publiek Belang; het kan echt beter!* zien ook op deze factoren. Een van die maatregelen betreft de periodieke evaluatie kwaliteitsgerichte governance: het is vooral de governance binnen de niet-OOB-accountantsorganisaties die waarborgen moet bieden dat het winststreven niet ten koste gaat van de kwaliteit. De Wta en Bta kennen al vereisten voor bestuursstructuur. De werkgroep niet-OOB-accountantsorganisaties stelt aanvullend voor dat besturen ervoor zorgen dat er ten minste eens per twee jaar een evaluatie plaatsvindt van het functioneren van zowel het bestuur als de equity partners die verantwoordelijk zijn voor de wettelijke controles, met name gericht op de bevordering van de kwaliteit van de dienstverlening, en maakt daarbij gebruik van een externe, onafhankelijke assessor. Als uit een dergelijk assessment (of tussentijds) blijkt dat een equity partner tekortschiet in de te leveren kwaliteit wordt hij/zij (conform maatregel 5.5) verplicht deel te nemen aan een intensief verbeterplan. Indien na een redelijke termijn de controlerende equity partner nog niet voldoet, wordt de tekenbevoegdheid ingetrokken. In afwijking van maatregel 5.5 (waar het verbeterplan een langere looptijd kan hebben), wordt de afweging reeds na één jaar gemaakt en wordt bij onvoldoende verbetering de tekenbevoegdheid ingetrokken. In sommige gevallen kan de betreffende persoon wel een andere rol in de maatschap vervullen, maar als dat onmogelijk of ongewenst is, wordt ook een afscheidstraject van deze equity partner in gang gezet.<sup>60</sup>
4. Wat betreft de overweging om het bestuur verplicht uit meer externe leden te laten bestaan: welke zekerheid geeft dit voorstel dat juist publieke belangen in plaats van commerciële belangen meer worden gediend? Voor zover wij weten, hebben enkele kleinere organisaties

<sup>60</sup> Rapport *In het publiek belang: het kan echt beter! Naar een verbeterde controlepraktijk voor niet-OOB-accountantsorganisaties*, pagina 8-9.

hiermee ervaring opgedaan (een niet-professional als directeur). Er zou een uitvraag gedaan kunnen worden naar opgedane ervaringen en toegevoegde waarde.

5. De functie van externe leden is op frequente wijze een kritische spiegel voorgehouden in het kader van kwaliteit en gedrag. Is dat noodzakelijkerwijs een bestuursfunctie?  
Zie de eerdere verwijzing onder punt 3 naar het periodieke assessment.

#### *Versterken kwaliteitswaarborgen van de accountantsorganisaties*

1. SRA is er voorstander van om in dit kader zoveel mogelijk aan te sluiten bij de beheersing en borging, en continue monitoring, evaluatie en aanpassing van kwaliteitsbeheersingssystemen van accountantsorganisaties.
2. Versteving van de communicatie met stakeholders vanuit de accountantsorganisatie is onzes inziens gewenst. Daarvoor zou ook een dashboard met kwaliteitsindicatoren ingezet kunnen worden. Dit dashboard zou een kader (kwantitatief en kwalitatief) kunnen bieden, waarbij de rol en functie van de accountant centraal staan: wat doen accountants vanuit de controlerende en toezichhoudende rol en wat bereiken zij daarmee?

#### *Verbreden handhavingsbeleid*

1. Ten aanzien van het voorgestelde onderzoek naar mogelijke verbreding van het handhavingsbeleid van de AFM ten aanzien van accountantsorganisaties, stellen we in het algemeen dat de toezichthouder met de genoemde denkrichtingen en voorstellen geheel voorbijgaat aan de Wet Toezicht accountantsorganisaties dat de accountantsorganisatie als nadrukkelijk uitgangspunt neemt.

Normadressaat	Normenkader	Wet- en regelgeving	Bevoegde normstellende autoriteit	Onafhankelijke toezichthouden de instantie	Rechterlijke instantie
Accountants-organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stelsel van kwaliteits-beheersing</li> <li>▪ Beheerste en integere uitoefening van het bedrijf</li> </ul>	EU-verordening, Wta, Bta, VAO	Wetgever, NBA	AFM, gebruikmakend van zelfregulering sector (NBA, SRA)	Bestuursrechter
Externe accountant	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gedrags- en beroepsregels</li> <li>▪ Onafhankelijkheidsregels</li> <li>▪ Nationale en internationale controlestandaarden (zoals ISA's), NV COS</li> </ul>	EU-verordening Wta, Bta, Wab, uitgewerkt in VGBA, NV COS	Wetgever, NBA	NBA, AFM (OOB-controle)	Accountantskamer

*Regelgevend kader voor het wettelijke controledomein<sup>61</sup>*

<sup>61</sup> Uit: *Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties; Terug naar de wettelijke basis*, SRA (mei 2018)

- 2 Bovendien neemt de toezichthouder geheel afstand van het 'trias politica'-gedachtegoed.<sup>62</sup>

*“In het kader van de bevoegdheden van de verschillende betrokken instanties is de «trias politica»-gedachte vaker benoemd. De regels zullen worden gesteld door de wetgever, het toezicht op de naleving van de regels is ondergebracht bij de AFM – zonder een bevoegdheid tot het stellen van nadere regels – en ultieme sanctionering gebeurt door de rechterlijke macht, de bestuursrechter in het geval van accountantsorganisaties en de accountantskamer in het geval van individuele accountants. (...) Het punt van de «trias politica» is aangescherpt door de bevoegdheid van de AFM te beperken tot het stellen van vergunningsvoorwaarden van administratieve aard. Dit is ook mogelijk aangezien met de verordenende bevoegdheid van de beroepsorganisaties is voorzien in een mechanisme waarmee ook regels van technisch of organisatorische aard kunnen worden gesteld. Dit zijn regels die ingevolge de Aanwijzingen voor de regelgeving ook zouden kunnen worden gesteld door de toezichthouder.”*<sup>63</sup>
- 3 Met de geopperde verbreding van het handhavingsbeleid introduceert de toezichthouder de mogelijkheid om direct te kunnen handhaven op individuen. Punt 1 en 2 hierbij in aanmerking nemend: zet de AFM de Accountantskamer zo buitenspel? Onzes inziens valt de accountant-professional onder het tuchtrecht, niet onder het administratieve recht.
- 4 Met de voorstellen introduceert de toezichthouder een wezenlijk andere structurering van het accountantsberoep, in ieder geval anders dan bedoeld met de Wta.
- 5 Draait het bij het bevorderen van de kwaliteit van de wettelijke controle om handhaven of juist om toezicht? Wij zien graag dat een debat wordt gevoerd over handhaving en toezicht, en de gewenste en reële effecten van beide instrumenten.
- 6 Ten aanzien van het genoemde voorbeeld, namelijk het complementaire karakter van het handhavingsregime in de VS en het VK, merken we op dat de toezichthouder de kapitaalmarkt als uitgangspunt neemt en dat structureert naar Angelsaksisch model. Dat is wat ons betreft een onjuiste benadering: in Nederland starten we immers vanuit het vennootschapsrecht, in de VS vanuit het kapitaalrecht.
- 7 Verder constateren wij:
  - Er bestaat een spanningsveld tussen opzet, bestaan, werking en doel van het onafhankelijke, publieke toezicht zoals beschreven in de Wta en zoals in de praktijk uitgeoefend en ervaren. Het wettelijk kader (in letter en geest) biedt echter voldoende aanknopingspunten om te komen tot duurzame, toekomstbestendige kwaliteitsborging en toezicht.
  - Gedragstoezicht vraagt om een andere insteek en kent een opvoedkundig element dat we in het huidige toezicht te weinig terugzien.
  - Extern toezicht op kwaliteitsbevorderende maatregelen vanuit de sector die niet zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, staat op gespannen voet met de trias politica-leer.
  - De wijze van handhaving kent geen positieve spin-off.
  - Er bestaat onduidelijkheid over rollen; daar waar de toezichthouder zich veel te assertief opstelt en over de wettelijke kaders heen beweegt, zou de regelgever (beroepsorganisatie) zich veel meer moeten laten gelden.
  - De controlestandaarden (NV COS) bieden geen eenduidige normen en daarmee geen eenduidige interpretatie, is ook niet bedoeld als juridisch kader.
  - De nadruk binnen het toezicht ligt te zeer op dossieronderzoek (middel is doel geworden) in plaats van het verbeteren van het kwaliteitsbeheersing/borgingsysteem (het eigenlijke doel van de wet).<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Zie bijvoorbeeld ook TvOB 2018-6, p. 159: *Rechtsstatelijke vragen bij het functioneren van toezichthouders, in het bijzonder de AFM met betrekking tot accountants*, prof. dr. mr. P.M. van der Zanden RA

<sup>63</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, kst 29 658-3, Memorie van Toelichting Wta, pagina 42 en 43.

<sup>64</sup> Uit: *Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties; Terug naar de wettelijke basis*, SRA (mei 2018)

## Verkenning van alternatieve structuurmodellen

Het AFM-rapport verkent tien mogelijke alternatieve structuurmodellen. De eerste, principiële vraag die we bij deze Verkenning zouden moeten stellen, is: is het vraagstuk rond de kwaliteit van de wettelijke controle een kwestie van marktordering of -structuur, of liggen er wezenlijk andere oorzaken aan ten grondslag?<sup>65</sup> De focus van het AFM-onderzoek en de uitwerking van de alternatieve modellen, richten zich op het segment van OOB-opdrachten.<sup>66</sup> Van belang hierbij is te onderkennen dat wettelijke controleopdrachten (opdrachten in het niet-OOB-segment) dwars over alle kantoorgrenzen heen lopen.

Bij opdrachten in het niet-OOB-segment draait het om organisaties, niet opererend op de kapitaalmarkt of op de beurs. Wanneer we het 'publiek' belang van deze ondernemingen in ogenschouw nemen, dan gaat het hier om een redelijk gesloten (maar grote en benoembare) kring van belanghebbenden waarbij veelal andere mechanismen spelen. In vergelijking met het segment OOB-opdrachten, verschillen veelal de aard en omvang van de gecontroleerden, evenals de aard en omvang van de accountantsorganisaties en de aard van stakeholders. In de Wta is vastgelegd dat het toezicht op beide entiteiten (gecontroleerde en accountantsorganisatie) dan ook vraagt om een andere, proportionele benadering.<sup>67</sup>

Los van het onderscheid OOB- en niet-OOB-opdrachten, zien we in de toezichtspraktijk dit principe (toezicht naar aard en omvang gecontroleerde, en toezicht naar aard en omvang van de accountantsorganisatie) niet verder uitgewerkt.

In het mkb/niet-OOB-segment wordt de toezichhoudende en de controlerende taak van de accountant (poortwachtersrol) ten aanzien van de onderneming echter duidelijk anders ingevuld, evenals de klantgerichtheid. We zien dan ook dat de prestatiekloof door stakeholders in dit segment veelal anders wordt ervaren. Publiek belang wordt eerder benaderd vanuit algemeen economisch perspectief, dan vanuit het perspectief van de vermogens- of kapitaalmarkt. Dit betekent ook dat (andere) structuren, mechanismen, transparantielijnen anders fungeren dan wel vereist zijn, om het maatschappelijk (publiek) en economisch belang in het kader van betrouwbaar zakendoen optimaal te kunnen dienen.

De vraag is hoe de poortwachtersrol (toezichhoudende en controlerende functie<sup>68</sup>) van de accountant het best (volgens de vijf fundamentele beginselen<sup>69</sup>) kan worden ingevuld, met in achtneming van 'type opdracht', 'type organisatie' (aard en omvang gecontroleerde), 'type accountantsorganisatie' (aard en omvang accountantskantoor) én met in achtneming van de reële verwachtingen van het maatschappelijk verkeer – met name die rond fraude, corruptie en (dis)continuïteit.

## Kanttekeningen bij de tien alternatieve structuurmodellen

### **1. Model Audit only**

*In het audit only-model wordt de wettelijke controlepraktijk afgesplitst van de andere onderdelen van de multidisciplinaire zakelijke dienstverlener.*

Gezien de uitwerking van dit model door de toezichthouder, richt dit alternatief zich op het OOB-segment (ergo op 1.100 opdrachten). Dit alternatief focust zich met name op het mitigeren van mogelijke onafhankelijkheidsissues. Deze issues zijn de laatste jaren, middels diverse wet- en regelgeving die betrekking heeft op de processtructuur, geadresseerd. Voorbeelden daarvan zijn de rotatieplicht en scheiding van controle en advies. Bovendien zorgt toezicht, klachtrecht en tuchtrecht voor een disciplinerende werking: de accountant heeft (vanzelfsprekend) bij elke vorm van dienstverlening bij één cliënt oog voor potentiële risico's.

<sup>65</sup> Zie hiervoor ook onze observaties in paragraaf 5.

<sup>66</sup> Zie *Verkenning Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector*, AFM (november 2018), pagina 7

<sup>67</sup> Wet toezicht accountantsorganisaties, artikel 48a, lid 4.

<sup>68</sup> Zie pagina's 10 en 11.

<sup>69</sup> Professionaliteit, integriteit, objectiviteit, vakbekwaamheid en zorgvuldigheid, vertrouwelijkheid (VGBA, art. 2.1)

De AFM geeft zelf aan dat aan dit model ook nadelen kleven. Beperking van uitwisseling van specialistische kennis - zeker waar het kennis betreft rond fraude en corruptie: de maatschappelijke trigger voor vertrouwensverlies -, moet worden voorkomen. Specifieke kennis over cliënt en branche die van belang is voor de kwaliteit van het wettelijke controleproces dreigt met dit model ook verloren te gaan. Maatschappelijke kosten zouden hiermee kunnen oplopen. Daarnaast merken we op dat het kwaliteitsbeleid van kantoororganisaties gericht is op het gehele pakket aan dienstverlening, met het kwaliteitsbeheersingssysteem als basis. Niet de structuur van de organisatie zou centraal moeten staan, maar juist het kwaliteitsbeheersingssysteem.

## 2. Intermediair model

*In dit model bepaalt een intermediair als een onafhankelijke organisatie welke accountant wordt ingeschakeld voor de wettelijke controle en tegen welk honorarium. Verschillende partijen kunnen de rol van intermediair op zich nemen. (...) Ingeval bijvoorbeeld een handelsplatform of een toezichthouder zou worden bevoegd als intermediair op te treden, benoemt en betaalt deze de accountant. Gedurende zijn benoemingstermijn legt de accountant verantwoording af aan het platform of de te benoemen toezichthouder, onder andere ten aanzien van de kwaliteit van de wettelijke controle. (...) De intermediair (moet) voldoende kennis, expertise en instrumenten hebben om accountantsorganisaties te kunnen selecteren, te monitoren en te disciplineren in geval de kwaliteit van wettelijke controles te wensen overlaat.*

Dit alternatief verwerpt de trias-politicagedachte, waarbij een duidelijke scheiding van machten het functioneren van elk orgaan (wetgevende, uitvoerende, rechterlijke macht) bewaakt. Doordat de intermediair de accountant benoemt en betaalt, toezicht houdt (de accountant legt verantwoording af aan de intermediair) én disciplineert in geval van onvoldoende geleverde kwaliteit (normstelling?), vindt een zeer ongewenste rolvermenging plaats. We stellen ook vraagtekens bij de beroepsmogelijkheid wanneer de intermediair een accountant(s)organisatie na een negatieve ervaring niet meer inschakelt. Bestaat dan een beroepsmogelijkheid?

De bedoeling van de wetgever ten aanzien van de trias politica is nadrukkelijk en duidelijk verwoord in de Memorie van Toelichting bij de Wta.<sup>70</sup> Het model vereist dan ook aanpassing van Europese en nationale wetgeving.

Tegelijkertijd doet dit alternatief afbreuk aan de accountant als 'vrije beroepsbeoefenaar', die zich via de eed en vijf fundamentele beginselen committeert aan het maatschappelijk verkeer, het publiek belang. De ondernemer wordt de keuze voor een accountant, en daarmee zijn zelfbeschikkingsrecht ontnomen. Dit alternatief gaat bovendien voorbij aan de specifieke kennis en specialisatie die bestaat in de accountancysector, en die gekoppeld moet worden aan controletechnieken en -methodieken.

Ook wet- en regelgeving in het kader van opdrachtaanvaarding en -continuatie van de gecontroleerde<sup>71</sup> komt onder druk te staan. Omdat verschillende aspecten kunnen spelen per kantoor, is beoordeling door de intermediair nauwelijks mogelijk. Bovendien zal een accountantsorganisatie zelf ook de gecontroleerde moeten en willen toetsen in het kader van de systematische integriteit risicoanalyse (SIRA), opdrachtaanvaarding en -continuatie. Het intermediair model vinden we dan ook haaks staan op de focus die de toezichthouder op dit moment heeft op SIRA en de wijze waarop accountantsorganisaties die uitvoeren.

Volgens de AFM heeft dit model een positief effect op mogelijke onafhankelijkheidsissues (die al geadresseerd zijn en worden), maar juist een mogelijk negatief effect op het beoogde doel van een mogelijke structuurverandering. Ook kunnen belangenconflicten de effectiviteit van de intermediair ten aanzien van de verhoging van de kwaliteit van wettelijke controles belemmeren.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Zie ook pagina 28; En verder: Tweede Kamer der Staten-Generaal, kst 29 658-3, Memorie van Toelichting Wta, pagina 42 en 43.

<sup>71</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 12, Besluit Toezicht accountantsorganisatie; artikel 10 NVKS; bepalingen in VGBA NV COS, cliëntenonderzoek in het kader van de Wwft.

<sup>72</sup> Zie *Verkenning Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector*, AFM (november 2018), pagina 56.



### **3. Rijksaccountant**

*In het Rijksaccountant-model wordt een onafhankelijke, publieke aanbieder van de wettelijke controle geïntroduceerd, die deze taak expliciet invult vanuit het publiek belang. (...) Een voordeel van dit model is dat de Rijksaccountant primair is gericht op het verminderen van schadelijke prikkels die voortkomen uit het verdienmodel. (...) Marktfalen vanuit de aanbodkant uit hoofde van de huidige oligopolistische structuur in combinatie met commerciële prikkels, wordt door de Rijksaccountant geëlimineerd.*

Gezien de uitwerking van dit model, richt de AFM zich hier uitsluitend op de 1.100 OOB-opdrachten. De wettelijke (en vrijwillige) controleopdrachten voor ondernemingen niet opererend op de kapitaalmarkt, kennen een privaatrechtelijke basis (boek 2, BW). Deze controles kennen veelal een 'publiek belang', waarbij stakeholders juist het betrouwbaar zakendoen centraal stellen.

Ten aanzien van de veronderstelde vermindering van schadelijke prikkels die volgens de AFM voortkomen uit het verdienmodel, verwijzen we naar onze kanttekeningen bij dit model op pagina 19. Ten aanzien van de genoemde oligopolistische structuur merken we op dat dit een van de marktimperfections is waaraan niet te ontkomen is: bepaalde professionaliteit is nodig om dit werk te kunnen doen. Onzes inziens moeten geen extra beperkingen opgelegd worden waardoor de structuur verder gefrustreerd wordt in negatieve zin.

Dit alternatief richt zich met name op het mitigeren van mogelijke onafhankelijkheidsissues. Deze issues zijn de laatste jaren, middels diverse wet- en regelgeving die betrekking heeft op de processtructuur, geadresseerd. Een voorbeeld daarvan is de roulatieplicht en scheiding van controle en advies. Bovendien zorgt toezicht, klachtrecht en tuchtrecht voor een disciplinerende werking: de accountant heeft (vanzelfsprekend) bij elke vorm van dienstverlening bij één cliënt oog voor potentiële risico's. In dit kader ook nog een andere opmerking ten aanzien van onafhankelijkheid in het kader van de trias-politicagedachte: kan de overheid zowel wetgever als uitvoerder zijn van het eigen beleid?

De AFM benoemt zelf een aantal negatieve effecten die kunnen ontstaan bij de introductie van dit model. Opvallend is dat de AFM met de introductie van tussenvariant 1 bij dit model, een segmentatie in publiek belang suggereert: *In plaats van een Rijksaccountant het monopolie op alle wettelijke controles bij OOB's te geven, kan worden geopteerd dit alleen voor segmenten te doen waar het publiek belang groot is zoals banken, pensioenfondsen, gemeenten en woningcorporaties.*

### **4. Financial Statement Insurance (FSI) model**

*In het Financial Statement Insurance (FSI) model worden verzekeraars als intermediair tussen de controlecliënt en de accountant gepositioneerd.*

Dit is een zeer omslachtig model, waarin het bestaande regime ook blijft bestaan en de geïntroduceerde spelers ook zelf belangen hebben die niet noodzakelijkerwijs een positieve invloed hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle. De verzekeraar en onderneming worden bovendien in een onmogelijke positie geplaatst. Op welke manier stelt de verzekeraar een lijst met goedgekeurde accountantsorganisaties op?

Overigens zij opgemerkt dat claims nu al mogelijk zijn via civielrecht en tuchtrecht. Accountantsorganisaties zijn daarvoor verzekerd en kennen een claw-backregeling.

Los van de nadelen die de AFM zelf benoemt: wat wordt hiermee nu precies opgelost?

## 5. Afschaffen van de wettelijke controle

*De afschaffing van de wettelijke controle beëindigt de wettelijke verplichting tot het laten uitvoeren van een controle. Dit model kan in verschillende variaties worden geïntroduceerd. Een eerste, meest vergaande variant is dat met het loslaten van de wettelijke verplichting, ook de wettelijke voorschriften ten aanzien van hoe een controle uitgevoerd dient te worden, worden losgelaten. Een tweede variant is dat de wettelijke controleplicht vervalt, maar niet de voorschriften indien vrijwillig een controle wordt uitgevoerd.*

### Tussenvariant

*Er zijn verschillende variaties denkbaar in de reikwijdte van de afschaffing. Zo kan ervoor gekozen worden de controleplicht alleen af te schaffen voor specifieke segmenten (bijvoorbeeld niet-OOB-controlecliënten). Daarnaast kan de ondergrens worden opgetrokken ten aanzien van wanneer de controleplicht geldt (sinds boekjaar 2015 geldt een netto-omzetgrens van € 12 miljoen, een balans totaal van € 6 miljoen en 50 fte aan medewerkers).*

Onder verwijzing naar de totstandkoming van verantwoordingen en het ontstaan van de accountant, de rol en functie die de accountant vanuit een maatschappelijk en economisch belang vervult, het belang van betrouwbaar zakendoen en de noodzakelijke transparantie die dat vraagt, en het internationale speelveld waarin wij ons bevinden: verantwoord en blijft noodzakelijk, en certificering van de verantwoording door de accountant is en blijft daarbij van belang. Ook in het mkb.

Wij zijn het pertinent oneens met de stelling die de AFM poneert: *'De afschaffing van de wettelijke controle introduceert the threat of substitution en kan daarmee concurrentie bevorderen. Door wegvallen van de gegarandeerde vraag, kunnen ondernemingen prikkels voelen daadwerkelijk naar de wens van hun stakeholders een controle te laten verrichten'.*

Als een controle niet verplicht is, laat de onderneming geen controle uitvoeren.<sup>73</sup> De wettelijke verplichting is van belang, omdat een aantal stakeholders in het mkb geen middelen heeft om een controle af te dwingen. Denk bijvoorbeeld aan alle werknemers van Nederland (personeel), ondernemingsraden, toeleveranciers. Dit 'goed' is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, zodat een level playing field ontstaat. Met de afschaffing van de wettelijke verplichting wordt afbreuk gedaan aan het publiek belang en ontstaat tevens discriminatie van de behandeling van stakeholders. Banken kunnen bijvoorbeeld wel een controle afdwingen: geen controle, dan ook geen financiering. Bovendien komt de kwaliteit bij het wegvallen van de wettelijke verplichting verder onder druk te staan: concurrentie op prijs krijgt de nadruk, boven concurrentie op kwaliteit. Partijen gaan marchanderen, en de wettelijke controle dreigt te verworden tot een 'commodity': de ondernemer koopt een goedkeurende verklaring.

Onder verwijzing naar de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer (stakeholders) ten aanzien van de rol van de accountant bij thema's als fraude, corruptie en (dis)continuïteit, is het voorstel tot afschaffing van de wettelijke controle bovendien 'het kind met het badwater weggooien'. Risico's van stakeholders en de ondernemingen worden immers niet gemitigeerd, maar juist vergroot. De markt wordt minder transparant. De maatschappelijke schade, juist ook in het niet-OOB-segment, kan dan zeer groot zijn.

Los van het feit dat Nederland zich al aan het plafond van de Europese wettelijke controlegrenzen bevindt en wetwijziging nodig zou zijn om grenzen nog verder op te hogen<sup>74</sup>: hoe kleiner de wettelijke controlemarkt gemaakt wordt, hoe meer macht wordt neergelegd bij de grote internationale kantoren, de Big 4. Ook ontstaat druk op een hoogwaardige opleiding voor accountants: met een grotere markt creëer je meer mogelijkheden tot uitvoering van opdrachten, en daardoor ontstaat meer ervaring.

<sup>73</sup> Zie pagina 10 en 16, met de verwijzingen naar prof.dr. A.M.M. Kinniging en de voorzitter van MKB-Nederland M. van Straalen

<sup>74</sup> Zie pagina 15-16

## 6. De gebruiker bepaalt

*In de huidige sectorstructuur doet de RvC en het daaraan rapporterende AC een voordracht voor de benoeming van een accountantsorganisatie, die vervolgens ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de AVA. De kern van dit alternatieve model is dat de gebruiker van de wettelijke controle de keuze bepaalt voor de accountant.*

Gebruikers van de wettelijke controle (genoemd zijn aandeelhouders, vreemdvermogenverschaffers en crediteuren van het bedrijf) hebben alle ook eigen belangen. Hoe staan deze belangen in relatie tot het bepalen van de accountant? En is de accountant daarmee objectiever in zijn oordeel? Wordt hiermee de kwaliteit van de wettelijke controle verhoogd? Onzes inziens leidt de wijze waarop de controle nu wordt ingericht en de vertrouwenspositie van de accountant tot een betere toegang tot informatie van de ondernemer, meer transparantie en beter inzicht in de onderneming. Dit alternatief voegt overigens ook een element van rolvermenging toe, omdat de mogelijkheid tot monitoring en disciplineren door genoemde gebruikers wordt versterkt.

Ten aanzien van de veronderstelde positieve prikkel voor de accountant om in het belang van de eindgebruiker in plaats van het zittende management te werken, merken wij het volgende op: de accountant kent in dit kader maar één belang, namelijk met een professioneel-kritische blik een oordeel geven over de stand van zaken (getrouwe weergave) van de onderneming. Niet het belang van de onderneming, en ook niet het belang van de eindgebruiker zal en moet de accountant laten meewegen in zijn objectieve oordeel daarover. Dat is namelijk het publiek belang bij een verantwoording.

## 7. Audit Quality indicators

*In de markt voor wettelijke controles is niet eenduidig vastgelegd wat precies onder kwaliteit van wettelijke controles wordt verstaan, noch wanneer sprake is van een goede of onvoldoende kwaliteit.*

Accountantsorganisaties kunnen - onder meer aan de hand van kwaliteitsindicatoren - meer vertellen over wat zij doen. SRA heeft dit communicatieve aspect nadrukkelijk uitgewerkt in het kwaliteitsbeleid, in een Kwaliteitsindicator en Transparantie Monitor. Ook de beroepsorganisatie maakt hier werk van. De potentie voor verhoging van de kwaliteit van wettelijke controle erkennen wij zeer en we werken er ook graag aan mee. We vragen ons daarbij nog wel af of de aard en omvang van de accountantsorganisatie (proportionaliteit en schaalbaarheid niet-OOB-segment) hierin worden meegenomen.

Om kwaliteitsindicatoren te introduceren, is geen structuurwijziging nodig. Ook willen we er op wijzen dat kwaliteitsindicatoren niet het 'ei van Columbus' zijn voor het wegnemen van het credence karakter van wettelijke controles, ofwel het bepalen van een eenduidige definitie van kwaliteit. Elke stakeholder bij de onderneming zal immers de eigen definitie hanteren van gewenste kwaliteit.

## 8. Joint audit

*In een Joint Audit-model tekenen twee accountants van twee accountantsorganisaties de controleverklaring. (...) Enerzijds houden beide accountantsorganisaties en accountants elkaar scherp (vier-ogen principe) waarmee de kwaliteit van de wettelijke controle kan verbeteren. Anderzijds kunnen joint audits kleinere accountantsorganisaties een kans geven ervaring op te doen met wettelijke controles van OOB's en de oligopolie van de Big 4-accountantsorganisaties verkleinen.*

SRA vindt dit alternatief niet haalbaar voor zowel ondernemingen als accountantsorganisaties in het mkb/niet-OOB-segment: het is kostenverhogend (zoals ook de AFM zelf al constateert) en inefficiënt. De genoemde tussenvariant 2 (*overwogen kan worden om het Joint Audit-model meer als een 'peer review' vorm te geven, waarin een onafhankelijke accountantsorganisatie die niet is betrokken bij de wettelijke controle, eerst een integrale peer review uitvoert van deze controle voordat de betreffende accountant aftekent*) bestaat al: de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB).

De AFM refereert aan de introductie van het Franse model van een Joint Audit. Opgemerkt moet worden dat de markt daar heel anders is vormgegeven en controlegrenzen veel lager liggen dan in Nederland. Daarnaast speelt de vraag of kleinere accountantskantoren zich in de Nederlandse situatie willen begeven op het zeer geringe speelveld van de 1.100 OOB-opdrachten; zeker nu inmiddels 2

grote accountantskantoren (van de Next 5) hebben aangekondigd hun vergunning voor OOB-opdrachten in te leveren.

### **9. Begrenzen marktaandeel Big 4**

*Voor de Nederlandse accountancysector kan worden overwogen het marktaandeel van de Big 4-accountantsorganisaties te begrenzen.*

Gezien de huidige ontwikkelingen op de markt van de 1100 OOB-opdrachten, lijkt dit voorstel niet reëel. Ook de genoemde tussenvariant om aanbestedingseisen te versoepelen, zal onzes inziens niet meehelpen om de kwaliteit van de wettelijke controle te verhogen. Concurrentie in de markt op prijs zal wel gemitigeerd kunnen worden door ons voorstel om een onafhankelijke toetsingscommissie offertes in te stellen.<sup>75</sup>

### **10. Corporate model**

*In het corporate model komt het eigendom van accountantsorganisaties in handen van externe vermogensverstrekkers. Het bestuur van accountantsorganisaties zal komen te bestaan uit vertegenwoordigers van deze externe financiers.*

Ervan uitgaand dat de externe vermogensverstrekkers geen accountant zijn, stellen we het volgende: De Wet toezicht accountantsorganisaties stelt in artikel 16, lid 1 de volgende eis: *Het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie wordt in meerderheid bepaald door accountantsorganisaties, auditkantoren of door natuurlijke personen die voldoen aan de krachtens [artikel 25](#) te stellen regels inzake vakbekwaamheid van externe accountants of regels die daaraan gelijkwaardig zijn. Indien het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie door twee personen wordt bepaald, voldoet ten minste een van deze personen aan deze regels.*

Artikel 16b vermeldt: *De meerderheid van de stemrechten in een accountantsorganisatie wordt gehouden door:*

*a. accountantsorganisaties;*  
*b. auditkantoren; of*

*c. natuurlijke personen die voldoen aan de krachtens [artikel 25](#) te stellen regels inzake vakbekwaamheid van externe accountants of aan regels die daaraan gelijkwaardig zijn.*

Daarnaast plaatsen wij grote vraagtekens bij de positieve effecten van dit alternatief: vergroot je met externe financiers in het bestuur die invloed hebben op het beleid van de accountantsorganisatie, nu juist niet veel meer de focus op opbrengst door de accountantsorganisatie? Die externe financiers willen toch ook (terug)verdienen, investeren toch ook op basis van een risicomodel en wensen ook een hoog rendement op hun investeringen? De AFM constateert overigens zelf ook dit risico.

De AFM beoogt met dit alternatief om de veronderstelde schadelijke invloed van het partnermodel te mitigeren. In het niet-OOB-segment ligt de mogelijke negatieve prikkel veel minder in het partnermodel (gelijke monniken/gelijke kappen), wellicht meer in het goodwill-model. Van dit model nemen accountantsorganisaties (ook vanwege andere redenen) afscheid. In het mkb-segment zijn op dit moment dan ook al andere alternatieve modellen werkzaam. We bevelen aan om daar meer onderzoek naar te doen.

---

<sup>75</sup> Zie pagina 19.

## § 5. Op zoek naar vertrouwensherstel

De AFM heeft haar bevindingen gedaan in het licht van het verandertraject waarin de accountancysector momenteel zit.<sup>76</sup> Dit verandertraject is noodzakelijk en vloeit voor een deel voort uit maatschappelijke ontwikkelingen zoals het verlies van vertrouwen in autoriteiten en instituties, en de roep om meer transparantie.<sup>77</sup> Ook de AFM zelf is via de Wet toezicht accountantsorganisaties ingesteld om vertrouwensherstel in de sector te bewerkstelligen. De hamvraag is nu waarom dit vertrouwensherstel stukt.

In de eerste plaats willen we deze vraag eens vanuit ander perspectief benaderen: wat zijn nu de factoren die de door stakeholders ervaren kwaliteit van de wettelijke controle ondermijnen? Gaat het hen bij het begrip 'kwaliteit' om de kwaliteit van het proces, het dossier of het product (de verklaring) zelf? Of draait het bij de stakeholders veel meer om het gevoelde falen van de accountant in de toezichthoudende rol die hij vanuit zijn functie heeft: om het detecteren van fraude, corruptie en (dis)continuïteit in het bedrijfsleven? En wat verwacht het bedrijfsleven zelf in dat kader van de accountant?

Zoals eerder geschetst, is het (inter)nationale bedrijfsleven op zoek naar economische zekerheden en willen alle stakeholders informatie over de financiële goedheid van ondernemingen waarmee zij op enige wijze verbonden zijn of een relatie hebben. Wanneer we de discussies in de media, de politiek en bij de stakeholders bekijken, dan draait het vertrouwensverlies in de accountant met name om zijn rol bij fraude, corruptie en discontinuïteit (faillissementen) in het bedrijfsleven. Alle schandalen van de afgelopen jaren komen vrijwel voort uit deze factoren: waar was de accountant? Stakeholders verwachten van accountants dat zij deze elementen vanuit hun toezichthoudende rol bij ondernemingen ontdekken, soms voorspellen (verwachtingskloof). Betekent dit dat dit dan ook de factoren zijn die de kwaliteit van de wettelijke controle ondermijnen?

Wanneer we aannemen dat dat (voor een deel) zo is: kunnen we dan als accountants schandalen, frauderende en corruptie bij/door ondernemingen voorkomen? Nee, dat kunnen we niet. We kunnen wel onze toezichthoudende rol en het beleid voor fraude, corruptie en discontinuïteit beter uitvoeren, aanscherpen of uitbreiden. Onzes inziens ligt het beste preventieve beleid ten aanzien van fraude, corruptie en discontinuïteit opgesloten in de wettelijke verplichting dat ondernemingen zich laten controleren (toezichthoudende functie van de accountant) en zich verantwoorden (controlerende functie van de accountant). Wetgeving (Wwft) en goed toezicht op de omgeving van waaruit de accountant zijn werk verricht (kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie) zijn daarbij van belang.

Of zijn er geheel andere factoren, bijvoorbeeld binnen het systeem of in de wijze waarop toezicht op de wettelijke controle plaatsvindt, die maken dat het vertrouwen in de sector nog niet bewerkstelligd is?<sup>78</sup> SRA vindt het van belang om bij een sectoranalyse het hele systeem onder de loep te nemen, ergo de wijze waarop ministerie, toezichthouder, beroepsorganisatie, kantoren, individuele accountant, rechterlijke macht (Accountantskamer) zich tot elkaar relateren en invloed op elkaar uitoefenen. De Verkenning op toezicht van SRA<sup>79</sup> geeft vanuit een juridisch kader - de Wta en haar wetsgeschiedenis - al een eerste inzicht. Hier is ook een link te leggen met de proportionaliteit van maatregelen voor de accountancysector.

---

<sup>76</sup> Toelichting bij de Regeling van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2018, 2018-0000224375, Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector

<sup>77</sup> Zie bijvoorbeeld Herman Van Rompuy, compliance & integriteit, augustus 2017 '*Sterke hang naar authenticiteit in wereld waar daar te weinig van is*'; of alle publicaties van Rachel Botsman, University of Oxford, Saïd Business School.

<sup>78</sup> Zie ook Eijkelenboom, E. & Hijink, J. (2014). *Bouwen aan vertrouwen; evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties ('WTA')*. Ministerie van Financiën.

<sup>79</sup> Zie bijlage: *Verkenning van het toezicht op accountantsorganisaties; Terug naar de wettelijke basis*, SRA (mei 2018)

Daarnaast leggen de Wta en het Bta een duidelijke link naar en focus op het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie. Het verhogen van de kwaliteit van dienstverlening (en die van de kwaliteit van de wettelijke controle in dit kader) vindt dan ook hier het logische, eerste aanknopingspunt. Een goede kwaliteitsbeheersing en -borging vereist van de accountantsorganisatie een integraal kwaliteitsbeleid: naast voldoen aan wet- en regelgeving (compliant zijn), vaktechnische kennis en toepassing van vaktechnische normen en waarden, beheersing en borging van kwaliteit via in control cycli, betekent het ook dat de accountantsorganisatie een (strategisch) kwaliteitsbeleid formuleert dat ziet op (monitoring en continue bijstelling van) alle andere (organisatie)processen die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit. In het kader van kwaliteitsperceptie en kwaliteitsperformance verlangen stakeholders immers meer dan alleen 'compliance'.

Accountantsorganisaties zijn zich in de loop van de afgelopen vijf jaar steeds bewuster met kwaliteitsindicatoren (anders dan de wettelijke vereisten) gaan bezighouden. Vanaf 2016 zijn SRA-kantoren aan de slag gegaan met de SRA Cultuurscan, een ontwikkelingsinstrument voor het versterken van de kwaliteitsgerichte cultuur en specifiek bestemd voor de wettelijke controlepraktijk in het mkb<sup>80</sup>. In 2018 heeft het SRA-bestuur deze factoren verder uitgewerkt en vastgelegd in het kwaliteitsbeleid van de vereniging.

Werken aan een kwaliteitsgerichte organisatiecultuur vereist binnen de dagelijkse bedrijfsvoering echter rust en kost tijd. Tijd en rust, zo is soms het gevoel bij accountantskantoren, die hen niet altijd gegund wordt. Als stakeholders bij de sector moeten we zien te voorkomen dat de continue stroom aan berichtgeving over slecht geleverde kwaliteit door accountants verder omslaat naar een angstcultuur; een cultuur die de sector – en misschien nog wel erger – het professional judgement bij de professionals lam legt. We moeten het vak boeiend houden voor volgende generaties. Deze opdracht ligt niet alleen bij de beroepsorganisatie maar nadrukkelijk ook bij alle andere stakeholders bij onze sector.

#### Het belang van toezicht

SRA onderschrijft het belang van onafhankelijk, periodiek toezicht op de sector. Zoals al eerder gezegd, vindt SRA het van belang om de kwaliteit van werk op niveau te brengen en te houden. Dit is allereerst een verantwoordelijkheid van accountantsorganisaties en accountants en daarmee van belang voor SRA als vertegenwoordigende organisatie.<sup>81</sup>

Toezicht is daarbij een belangrijk instrument, evenals andere (rand)voorwaarden die maken dat accountants binnen de accountantskantoren goed hun werk kunnen doen.

Sinds de oprichting van onze vereniging in 1989 hebben kwaliteit en toezicht daarom een centrale plaats in het beleid. Vanuit onze visie op kwaliteit en vanuit onze kwaliteitsambitie voerden we in 1993 een periodieke kwaliteitstoetsing (review) bij accountantskantoren in. Tijdens deze reviews worden de opzet en werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing bij de SRA-kantoren onder de loep genomen, evenals de kwaliteit van dossiers. Centraal daarbij staat de vraag of de accountantsorganisatie bij al haar dienstverlening voldoet aan wet- en regelgeving. Naast de toetsingen van de accountancypraktijk wordt – en daar is SRA uniek in – vanaf 2012 ook de fiscale praktijk op procesmatig vlak meegenomen in onze reviews.

Het toetsingsconcept van SRA heeft model gestaan voor de opzet van een reviewsysteem bij de toenmalige beroepsorganisaties. Vanaf 1997 (NIVRA) en 2000 (NOvAA) is SRA geaccrediteerd door de beroepsorganisatie (nu NBA), om toetsingen te verrichten op de domeinen vrijwillige controle, samenstelopdrachten, beoordelingsopdrachten en overige accountantsopdrachten. SRA heeft met de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in 2006 een convenant gesloten voor de toetsingen in het domein

<sup>80</sup> Zie de Bijlagen: *Kwaliteit in het niet-OOB-segment & het belang van kwaliteitsgerichte cultuur: SRA Cultuurscan* (overzicht tbv CTA, april 2019)

<sup>81</sup> Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer der Staten-Generaal, kst 29 658-3, Memorie van Toelichting Wta, Artikel 16 (pagina 51), en referentie op pagina 38 en 41. Met op de laatst vermelde pagina: In concreto betekent dit dat aansluiting bij de overkoepelende organisatie SRA – als «backoffice» voor kleinere kantoren – als verlichtende factor kan gelden. Tegelijkertijd zullen in het wetsvoorstel en in de dagelijkse praktijk zwaardere eisen gesteld worden aan de accountantsorganisaties die organisaties van openbaar belang controleren.

van de wettelijke controles. Sinds 2012 kent SRA ook een convenant met Bureau Financieel Toezicht (BFT) en toetst of de SRA-leden voldoen aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Omdat we ons als kwaliteitsvereniging bewust (willen) zijn van de belangrijke en verantwoordelijke positie die een toetsingsorgaan (ook vanuit publiek belang) kent, worden de toetsingen uitgevoerd door een onafhankelijke commissie met eigen taken, verantwoordelijkheden en doelen: de SRA Reviewcommissie (RC). De RC is verantwoordelijk voor de toetsingen en stemt deze af met voornoemde samenwerkingspartijen. Wat betreft 'onafhankelijkheid' merken we op dat binnen de vereniging SRA onafhankelijkheid en objectiviteit worden geborgd en verankerd door autonome processen in het toezichtmodel. Concreet betekent dit dat het objectieve (en onafhankelijke) oordeel van de RC wordt geborgd doordat de commissie, aangevoerd door een onafhankelijk voorzitter op afstand staat van de vereniging/het bestuur. De RC formuleert haar eigen beleid, toetst vakinhoudelijk juist en binnen onafhankelijke procedures. Het bestuur heeft geen inzage in de kwaliteitstoetsingen, behalve op geaggregeerd niveau. Dit kan alleen worden doorbroken als het kantoor bij het bestuur in bezwaar komt tegen de uitkomst en dan alleen met toestemming van het kantoor.

De Reviewcommissie formuleert haar eigen beleid in lijn met de toezichtarrangementen, accreditatievoorwaarden en het convenant en eventuele verzoeken van het bestuur om de toetsingen als afgeleid instrument in te zetten voor het sturen en monitoren van extra kwaliteitsdoelstellingen. Voorbeelden daarvan zijn onder andere het Samen Beter-traject, de scopeverbreding van het toezicht op onder andere de implementatie van de maatregelen in het kader van het rapport *In het Publiek belang; het kan echt beter!*, de noodzakelijke aandacht voor gedrag en de kwaliteitsgerichte cultuur bij kantoren, en het uitgewerkte kwaliteitsbeleid van de vereniging.

#### Toezichtmodel SRA uitgewerkt

De Reviewcommissie toetst de SRA-leden op alle domeinen van dienstverlening. Het domein van de wettelijke controle toetst de RC op basis van een convenant met de AFM; alle andere domeinen (vrijwillige controle, samenstellen, beoordelen en overige opdrachten) toetst de RC op basis van de accreditatie van de NBA Raad van Toezicht. De Raad en SRA hebben een uniforme beoordelings- en rapportagesystematiek. Eens in de drie jaar wordt het SRA-reviewsysteem door de Raad voor Toezicht getoetst. In 2016 is de accreditatie verlengd voor een periode van drie jaar. Periodiek vindt overleg plaats met de Raad voor Toezicht en het bureau van de NBA.

De SRA-kantoren hebben vrijwel allemaal een intern kwaliteitssysteem. Alle kantoren staan onder een regime van doorlopend toezicht. De RC hanteert daarbij een toetsingsfrequentie zoals die in wet- en regelgeving en in geldende voorschriften door de beroepsorganisatie is vastgelegd.

Als extra invulling van dit doorlopende toezicht en ter vaststelling van het goed functioneren van het kwaliteitssysteem bij de kantoren bestaat een systeem van monitoring. Tussentijds neemt de RC 'poolshoogte' bij kantoren middels een inventarisatiegesprek. Afhankelijk van de aard en omvang van het kantoor vindt een inventarisatiegesprek elk jaar, om de twee jaar of om de drie jaar plaats. De RC komt elk jaar bij leden met een Wta-vergunning.

Tijdens het inventarisatiegesprek met een beleidsbepaler en (veelal) de compliance officer wordt het door het kantoor gehanteerde systeem van self-assessment getoetst. De regiocoördinator krijgt een goed beeld van de kwaliteitsnorm die het SRA-lid zichzelf oplegt. Bij twijfel hierover kan besloten worden tot het houden van een vervolgonderzoek om de werking van het kwaliteitssysteem door middel van dossieronderzoeken te beoordelen. Het voeren van de inventarisatiegesprekken biedt de regiocoördinatoren een goede mogelijkheid om de coachende rol die SRA voorstaat (kantoren meenemen in een kwaliteitsverbeteringstraject), daadwerkelijk invulling te geven. In dit kader is de SRA-reviewaanpak uniek te noemen.

### Zienswijze ten aanzien van toezichtmodel

Om een kwaliteit gedreven cultuur te stimuleren en te waarborgen, is een positieve en constructieve grondhouding tussen stakeholders en kantoren essentieel. Goede afstemming en samenwerking tussen de normsteller, de toezichthouder en de handhaver zijn essentieel voor het goed functioneren van toezicht. Een positieve grondhouding stimuleert kantoren daarnaast ook om intrinsiek kwaliteitsverbetering en borging na te streven. Toetsingen zijn daartoe een middel, geen doel.

Wanneer is sprake van doeltreffend en doelmatig toezicht? De wetgever heeft dit gesteld in de Memorie van Toelichting bij de Wta. Toetssteen van het (toezicht)model is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de invulling van het normencomplex en van de handhaving daarvan. Onder doeltreffendheid wordt verstaan de mate waarin het mogelijk is te komen tot een normencomplex, aangevuld met een handhavingsmodel dat waarborgt dat de accountantsorganisaties en de externe accountants daadwerkelijk voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde regels. Doelmatigheid heeft betrekking op de mate waarin tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten de hoogst mogelijke graad kan worden bereikt van naleving van het normencomplex.<sup>82</sup>

Wat betreft de doeltreffendheid van toezicht merken wij het volgende op: Onder verwijzing naar de *Verkenning op toezicht; terug naar de wettelijke basis* (zie bijlagen) en de ervaren samenwerking tussen SRA en NBA (op basis van accreditatie) enerzijds en tussen SRA en AFM (op basis van een convenant) anderzijds, moeten wij concluderen dat er onduidelijkheid bestaat over taakverdeling en rollen van partijen, over normstelling en de interpretatie daarvan door de toezichthouder.

Daar waar het gevoel bestaat dat normstelling door de AFM (toezichthouder) en de normstelling van de NBA (normsteller) anders is, vinden SRA en NBA elkaar wel in gesprekken over normstelling bij toetsingen van NBA-domeinen. Tussen de SRA Reviewcommissie en Raad voor Toezicht (NBA) bestaat geen onduidelijkheid over de normen. Deze onduidelijkheid bestaat wel tussen AFM en SRA/NBA over de normstelling bij de wettelijke controles. De NBA heeft de zorg geuit dat de norm die wordt gehanteerd voor de vrijwillige controledossiers door de Raad voor Toezicht, wellicht anders is dan de norm die de AFM stelt voor de wettelijke controles. Terwijl deze dossiers in beginsel hetzelfde zouden moeten worden uitgevoerd en dat daarom de norm ook gelijk zou moeten zijn. Deze onduidelijkheid over normstellingen en uitvoering van toezicht is ongewenst. Dit pleit voor een situatie waarin NBA de normen stelt voor alle domeinen (ook wettelijke controle) en toezicht uitbesteedt door middel van een accreditatiestelsel en hier toezicht op houdt.

De wetgever heeft de normstelling bij een partij neergelegd (NBA) die tevens bevoegd is om via een accreditatiestelsel partijen toezicht te laten houden. Gezien de huidige ontwikkelingen kan de NBA zich juist meer onderscheiden door op te treden als normsteller, toezicht op geaccrediteerde instellingen te houden en de handhaversrol zuiver in te vullen. In deze situatie kan van belangenverstremming dan geen sprake meer zijn en wordt de onafhankelijkheid van de NBA en het toezicht op de reviews en geaccrediteerde partijen geborgd. Een dergelijke splitsing van normsteller, toezicht en handhaving is transparant en geeft een level playing field. Naar de markt en stakeholders ontstaat dan een helder beeld. Dan heeft eenieder slechts één rol.

### Niet-OOB-segment en AFM

Sinds het van kracht worden van de Wet toezicht accountantsorganisaties (2006) heeft de toezichthouder zelfstandig onderzoeken uitgevoerd op de markt van de wettelijke controle. Wat betreft het niet-OOB-segment steunde de AFM in eerste instantie met name op het convenant met SRA: de AFM deed alleen onderzoek bij kantoren die SRA als onvoldoende (rood) had aangemerkt en overgedragen had aan de AFM.<sup>83</sup> Ook in de jaren na de eerste periode van vergunningverlening bleef de focus van de AFM gericht op de Big 4 en Next 5.

<sup>82</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, kst 29 658-3, Memorie van Toelichting Wta, pagina 14

<sup>83</sup> <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2011/jan/toenemende-aandacht-niet-OOB>



In 2013 voerde de AFM een zogenaamd themaonderzoek uit bij Wta-vergunninghouders die respectievelijk onder de NBA-vlag en onder SRA-lidmaatschap vallen. Dit is het enige onderzoek dat de AFM rechtstreeks bij 50 kantoren<sup>84</sup> van de nu 274 kantoren<sup>85</sup> (die alle niet-OOB-opdrachten uitvoeren) heeft uitgevoerd. Wij willen daarover onze grote zorg uitspreken. Gezien het noodzakelijke level playing field in toezichtland, de geconstateerde onduidelijkheid over normstelling en interpretatie in het toezicht, de twijfels die de toezichthouder in bepaalde gremia uitspreekt over de toetsingsresultaten (gerelateerd aan urenbesteding van het toezicht) van zowel NBA als SRA, en het noodzakelijke vertrouwensherstel binnen en buiten onze sector, vinden we het van uiterst belang dat bij de sectoranalyse ook het huidige toezichtmodel wordt meegenomen. De bevindingen van onze Verkenning op het toezicht vindt u hieronder in het kort weergegeven:

1. Er bestaat een spanningsveld tussen opzet, bestaan, werking en doel van het onafhankelijk, publieke toezicht zoals beschreven in de Wta en zoals in de praktijk uitgeoefend en ervaren. Het wettelijk kader (in letter en geest) biedt echter voldoende aanknopingspunten om te komen tot duurzame, toekomstbestendige kwaliteitsborging en toezicht.
2. Gedragstoezicht vraagt om een andere insteek en kent een opvoedkundig element dat we in het huidige toezicht te weinig terugzien.
3. Extern toezicht op kwaliteitsbevorderende maatregelen vanuit de sector die niet zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, staat op gespannen voet met de trias-politicaal.
4. De wijze van handhaving kent geen positieve spin-off.
5. Er bestaat onduidelijkheid over rollen; daar waar de toezichthouder zich veel te assertief opstelt en over de wettelijke kaders heen beweegt, zou de regelgever (beroepsorganisatie) zich veel meer moeten laten gelden.
6. De controlestandaarden (NV COS) bieden geen eenduidige normen en daarmee geen eenduidige interpretatie, en zijn ook niet bedoeld als juridisch kader.
7. De nadruk binnen het toezicht ligt te zeer op dossieronderzoek (middel is doel geworden) in plaats van het verbeteren van het kwaliteitsbeheersings-/borgingsysteem (het eigenlijke doel van de wet).

In algemene zin bevelen wij aan het toezicht duidelijk te richten op het wettelijk kader, vastgelegd in de Wta. Wanneer de focus van het toezicht ligt op de accountantsorganisatie of het kwaliteitsborgingsysteem (hoofdadressant), worden daarmee ook indirect de werkzaamheden van de externe accountant geborgd. Daarmee kan het doel van het toezicht op effectieve en efficiënte wijze worden gerealiseerd. In concreto betekent dit onder meer:

1. Scherpe focus op de vraag of de accountantsorganisatie qua opzet en werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing en inzake overige wettelijke eisen al dan niet voldoet aan de bestaande wet- en regelgeving, onder meer Wta/Bta.
2. Dossieronderzoeken plaatsen in kader van punt 1, hetgeen betekent random selectie en minder intensief.
3. In de NV COS expliciteren dat op basis van de wet bij controles van middelgrote ondernemingen rekening gehouden mag worden met de omvang en complexiteit van de activiteiten.
4. In de NV COS het principe verankeren dat de accountant gefundeerd, goed beargumenteerd alsook gedocumenteerd mag en kan afwijken van de geboden guidance. Dit is noodzakelijk voor de verbinding met de praktijk.
5. Intensieve afstemming met beroepsorganisatie over normstelling en interpretatie van normen.
6. Gesignaleerde ernstige onvolkomenheden in individuele wettelijke controles voorleggen aan de Accountantskamer (opbouw jurisprudentie).
7. Lerend vermogen bevorderen. De sector wil sneller leren van de toezichtbevindingen. Dit vereist kortere doorlooptijden en snellere formele feedback van toetsingsbevindingen.
8. Communicatie afstemmen op evenwichtige beeldvorming gebaseerd op het geheel van de AFM-bevindingen.

<sup>84</sup> De AFM onderzocht 30 NBA-kantoren en 20 SRA-kantoren via themaonderzoek

<sup>85</sup> Het aantal vergunning houdende kantoororganisaties (OOB en niet-OOB-opdrachten) is in een aantal jaar tijd flink afgenomen: van 475 in 2010, naar 413 (2015), naar 298 (begin 2018) naar 283 op 4 april 2019.